

Università degli Studi di Napoli “Federico II” – Facoltà di Economia

Dottorato di ricerca in Diritto dell’Economia

XIX ciclo

**LA LOCAZIONE DI IMMOBILI AD USO ABITATIVO:
OLTRE I CONFINI
DELLA LEGISLAZIONE SPECIALE**

Autore della tesi:

dott.ssa Vincenza Crisci

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

OGGETTO DELL'INDAGINE

SOMMARIO: 1. L'ambito di operatività della legislazione speciale in tema di locazioni abitative – 2. L'esclusione legislativa di alcune fattispecie - 3. L'ambito di esplicazione dell'autonomia privata

CAPITOLO PRIMO

LE FATTISPECIE TESTUALI ESCLUSE

DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998

SOMMARIO: 1.1. Le locazioni di immobili vincolati di interesse artistico o storico - 1.2. Le locazioni di immobili “di pregio” - 1.2.1. Riconducibilità delle categorie catastali “esentate” dal d.m. 2 agosto 1969 - 1.2.2. Gli immobili non ancora accatastati - 1.2.3. Le abitazioni in ville - 1.2.4. Castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici - 1.2.5. Profili fiscali degli immobili di interesse artistico e storico - 1.3. La disciplina giuridica applicabile alle locazioni abitative di immobili di interesse artistico o storico e “di pregio” - 2. L'edilizia residenziale pubblica - 2.1. Le locazioni di «edilizia sovvenzionata» - 2.1.1. Le locazioni «sostitutive» - 2.2. Le locazioni di «edilizia convenzionata» - 2.3. Rapporto locatizio tra concessionario-locatore e terzo - 2.4. La locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nella legge n. 431 del 1998 - 3. Le locazioni per «finalità turistiche» - 3.1. Norme applicabili alle locazioni per «finalità turistiche» - 3.2. Locazioni per «finalità turistiche» di immobili di interesse artistico o storico e «di pregio» - 3.3. Rapporti estranei all'ambito delle locazioni per «finalità turistiche» - 4. Locazioni stipulate dagli enti locali per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio.

CAPITOLO SECONDO

LE LOCAZIONI DI NATURA TRANSITORIA

SOMMARIO: 1. La locazione transitoria nella legge n. 392 del 1978 - 1.1. Rilevanza del motivo, durata pattizia e concreto utilizzo continuativo - 2. La tutela del conduttore

come nucleo familiare beneficiario dell'alloggio – 2.1. Espressa menzione delle esigenze abitative per la validità delle clausole di deroga – 2.2. Onere della prova - 3. Mutamento delle esigenze abitative del conduttore in costanza di rapporto – 3.1. Obbligo di menzione e dimostrazione ad opera del locatore della «transitorietà» - 4. Le locazioni «transitorie» contemplate dalla legge n. 431 del 1998 - 4.1. Locazioni transitorie non disciplinate dall'art. 5 della legge n. 431 del 1998 – 4.2. La nozione di transitorietà e la *ratio* della nuova disciplina – 4.3. Le fonti della disciplina – 5. Esaustività dell'elencazione delle fattispecie individuate nella contrattazione locale – 5.1. Conformità del contratto individuale al contratto-tipo - 5.2. Enunciazione espressa e prova delle ragioni di transitorietà del rapporto - 5.3. Conferma della transitorietà – 5.4. Mutamento delle cause della transitorietà – 5.4.1. Le conseguenze dell'inosservanza dell'onere di conferma e intervenuta insussistenza delle cause della transitorietà – 5.4.2. Ulteriori riferimenti documentali ed informativi - 6. Ammissibilità della locazione ad uso di foresteria - 7. Disciplina applicabile alle locazioni transitorie – 7.1. Forma scritta *ad substantiam* – 7.2. Mutamento d'uso – 7.3. Simulazione e durata – 7.4. Canone delle locazioni transitorie – 8. Le locazioni transitorie preesistenti all'entrata in vigore della legge n. 431/1998 - 9. Le locazioni per esigenze degli studenti universitari nella legge n. 431 del 1998.

CAPITOLO TERZO

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998:

ULTERIORI FATTISPECIE

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Appartamenti dotati di mobilio - 2.1. Codice civile e regime vincolistico - 2.2. Definizione di arredamento e mobilio - 2.3. caratteristiche qualitative dei mobili - 2.4. Maggiorazione del canone - 2.5. obbligazioni delle parti - 2.6. Risoluzione per morosità - 2.7. Mobilio fornito da un terzo - 3. Il contratto di alloggio - 3.1. Alloggio in *residence* - 4. Casa-albergo - 4.1. Organizzazione di tipo alberghiero - 4.2. Servizi - 4.3. Fattispecie - 4.4. Immobile destinato a *residence* - 5. Affittacamere - 5.1. Caratteristiche dell'attività - 5.2. Stazioni di cura, soggiorno e turismo - 5.3. Locazione d'immobile da adibire all'attività di affittacamere - 6. « Postoletto » con uso di cucina e servizi - 7. Locazione collegata a rapporto di lavoro - 7.1. Alloggio di servizio - 7.2. Alloggio del portiere - 8. La locazione di “complessi immobiliari” – 9. La locazione ad uso foresteria.

INTRODUZIONE

OGGETTO DELL'INDAGINE

INTRODUZIONE
OGGETTO DELL'INDAGINE

SOMMARIO: 1. L'ambito di operatività della legislazione speciale in tema di locazioni abitative – 2. L'esclusione legislativa di alcune fattispecie - 3. L'ambito di esplicazione dell'autonomia privata

1. L'ambito di operatività della legislazione speciale in tema di locazioni abitative

La presente indagine è volta all'approfondimento dell'ambito di operatività della legge di riforma delle locazioni abitative (l. 431/1998) nonché della precedente legge vincolistica (l. 392/1978) afferenti le locazioni di immobili urbani in generale, onde verificare la sussistenza di fattispecie contrattuali di locazione abitativa che esulino dall'applicabilità di dette normative speciali.

L'indagine muove dalla constatazione che la stessa legge 431/1998, che da ultimo ha riformato le locazioni ad uso abitativo, ha testualmente escluso dal suo ambito di operatività fattispecie peculiari, individuate in apertura del dettato normativo.

Lo studio è stato altresì suggerito dalla emersione, nella prassi contrattuale, di particolari locazioni le quali, per il loro oggetto, le clausole contenute, la qualità dei contraenti nonché la relativa durata, sembrano sottrarsi *tout court* alla legislazione speciale dettata in tema di locazioni di immobili urbani, prospettandosene la riconducibilità alla mera locazione codicistica.

Lo specifico interesse della ricerca è incentrato sulla determinazione della onnicomprensività della disciplina di cui alla legislazione speciale, in relazione alle locazioni di immobili urbani, ovvero nella correlata individuazione di spazi residuali di operatività della generica disciplina codicistica, in relazione a peculiari fattispecie di dette locazioni.

Relativamente alle specifiche fattispecie oggetto di indagine si è posta, dunque, la questione della relativa riconducibilità alla tipologia delle locazioni ad uso abitativo *ex lege* 431/1998 o ad uso diverso *ex lege* 392/1978 ovvero, qualora si escluda l'eshaustività della disciplina speciale dettata in tema di locazioni di immobili urbani, l'ulteriore profilo della sussumibilità delle stesse fattispecie nel generico istituto della locazione codicistica.

2. L'esclusione legislativa di alcune fattispecie

Già il legislatore del 1978 aveva reputato di escludere dalla normativa dettata dalla legge n. 392 una serie di rapporti di locazione. Medesima è stata la scelta del legislatore del 1998. Nell'uno e nell'altro caso non è individuabile un'unica *ratio* della selezione operata, essendo le varie ipotesi di esenzione sorrette da motivazioni alquanto diverse: in taluni casi hanno avuto peso le peculiarità tipologiche dell'immobile oggetto del contratto (abitazioni in ville, castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici); in altri, l'opzione è stata motivata da un attenuato rilievo della funzione «abitativa» soddisfatta dall'immobile; in altri ancora, si sono volute evitare interazioni ed attriti con specifiche normative.

L'eterogeneità delle esclusioni è altresì manifesta nel rapporto tra la disciplina legale delle locazioni abitative ed il residuo ambito rimesso all'autonomia negoziale delle parti: in taluni casi, infatti, l'esclusione comporta l'applicazione della disciplina codicistica, pressoché integralmente derogabile; in altri casi dà invece luogo all'applicazione di specifiche normative sorrette da finalità pubblicistiche e, come tali, rigide ed inderogabili.

L'art. 26 della legge n. 392 del 1978 — posto a chiusura del capo dedicato alle locazioni abitative — aveva raggruppato le diverse tipologie di locazioni escluse stabilendo, al primo comma, che le disposizioni di cui al capo I non si applicavano:

- a) alle locazioni stipulate per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria, salvo che il conduttore abitasse stabilmente nell'immobile per motivi di lavoro o di studio;
- b) alle locazioni relative ad alloggi costruiti a totale carico dello Stato per i quali si applicasse il canone sociale determinato in base alle disposizioni vigenti;
- c) alle locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata;
- d) alle locazioni relative ad immobili inclusi nelle categorie catastali A/8 e A/9.

La legge n. 431 del 1998 ha indicato il proprio ambito di applicazione già all'art. 1, 2° comma, statuendo che gli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della legge non si applicano:

- a) ai contratti di locazione relativi agli immobili vincolati ai sensi della legge 10 giugno 1939 n. 1089, o inclusi nelle categorie catastali A/1¹, A/8 e A/9, che sono sottoposti esclusivamente alla disciplina di cui agli artt. 1571 ss. c.c. qualora non siano stipulati secondo le modalità di cui al terzo comma dell'art. 2 della stessa legge n. 431 del 1998;

- b) agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai quali si applica la relativa normativa

¹ L'art. 16 della l. n. 392/1978 sottoponeva anche gli immobili di categoria catastale A1 al canone legale, ancorché prevedesse il coefficiente più elevato in ragione della tipologia dell'immobile.

vigente, statale e regionale;

c) agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche.

Inoltre - secondo il terzo comma del medesimo art. 1, che più agevolmente avrebbe potuto essere collocato alla lett. *d* del comma precedente² - le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7 e 13 della legge non si applicano ai contratti di locazione stipulati dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio, ai quali si applicano le disposizioni di cui agli artt. 1571 ss. c.c.. A tali contratti neppure si applica l'art. 56 della legge n. 392 del 1978.

La presente analisi è dunque volta, in primo luogo, a quelle fattispecie di contratti di locazione che esulano dal campo di operatività della l. 431/1998, per espressa previsione della stessa normativa, profilandosi margini di superamento dei confini della riforma medesima.

3. L'ambito di esplicazione dell'autonomia privata

Sotto altro profilo, il principio dell'autonomia contrattuale dettato dall'art. 1322 c.c. ha condotto le parti contraenti, anche in tema di locazione, oltre i confini della disciplina dei contatti tipici, inducendole sul piano concreto ad adottare modelli contrattuali che assumono una configurazione, per così dire, "anomala" rispetto alle fattispecie "nominate".

Alla concessione del godimento di un immobile ad uso abitativo si accompagna, talvolta, la fornitura di particolari servizi che lo rendono maggiormente godibile fino ad acquistare un peso del tutto preponderante nell'economia del rapporto. Viene così ad aggiungersi una prestazione accessoria, che non modifica tuttavia la tipica causa locatizia.

In altri casi, invece, l'utilizzazione dell'immobile con particolari modalità soddisfa non il bisogno di abitazione primaria del conduttore bensì altra sua esigenza, comportando un diverso conformarsi del modello locatizio.

Altra fattispecie negoziale rilevante, per gli interessi economici coinvolti e la relativa diffusione, è quella del contratto di locazione di durata ultranovennale stipulato tra grandi imprese di costruzione ed imprese di intermediazione immobiliare. Nella tipologia di specie, tali ultime imprese conducono interi complessi immobiliari per poi concederne in locazione le singole unità immobiliari, ad uso abitativo, ai privati.

² Secondo l'interpretazione di Gabrielli-Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano 2001, 30.

Anche per tali fattispecie si pone il problema di individuare la normativa applicabile, in ispecie indagando il margine di “elasticità” della locazione abitativa legislativamente individuata.

CAPITOLO PRIMO

LE FATTISPECIE TESTUALI ESCLUSE DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998

CAPITOLO PRIMO
LE FATTISPECIE TESTUALI ESCLUSE
DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998

SOMMARIO: 1.1. Le locazioni di immobili vincolati di interesse artistico o storico - 1.2. Le locazioni di immobili "di pregio" - 1.2.1. Riconducibilità delle categorie catastali "esentate" dal d.m. 2 agosto 1969 - 1.2.2. Gli immobili non ancora accatastati - 1.2.3. Le abitazioni in ville - 1.2.4. Castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici - 1.2.5. Profili fiscali degli immobili di interesse artistico e storico - 1.3. La disciplina giuridica applicabile alle locazioni abitative di immobili di interesse artistico o storico e "di pregio" - 2. L'edilizia residenziale pubblica - 2.1. Le locazioni di «edilizia sovvenzionata» - 2.1.1. Le locazioni «sostitutive» - 2.2. Le locazioni di «edilizia convenzionata» - 2.3. Rapporto locatizio tra concessionario-locatore e terzo - 2.4. La locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nella legge n. 431 del 1998 - 3. Le locazioni per «finalità turistiche» - 3.1. Norme applicabili alle locazioni per «finalità turistiche» - 3.2. Locazioni per «finalità turistiche» di immobili di interesse artistico o storico e «di pregio» - 3.3. Rapporti estranei all'ambito delle locazioni per «finalità turistiche» - 4. Locazioni stipulate dagli enti locali per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio.

1.1. Le locazioni di immobili vincolati di interesse artistico o storico

La prima categoria di locazioni di immobili urbani esclusa, ai sensi dell'art. 1 della l. 431/1998, dall'ambito applicativo della legislazione speciale afferisce gli "immobili vincolati ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089".

Trattasi della storica normativa sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, sostituita dapprima dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (t.u. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), successivamente dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), abrogativo del d.lgs. 490/1999, da ultimo corretto ed integrato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, recante "disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali".

I contratti di locazione afferenti tali particolari immobili, ai sensi del 2° comma lettera a) dell'art. 1 della l. 431/1998, sono sottoposti alla mera disciplina codicistica della locazione, prevista dagli artt. 1571 e seguenti del codice civile, qualora non siano stati stipulati secondo le modalità di cui al comma 3 dell'articolo 2 della medesima legge (contratti a canone calmierato).

Per tali contratti il legislatore del 1998 ha dunque rinviato, testualmente, in via esclusiva alla normativa codicistica in materia di locazione.

A tali contratti non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della legge 431/1998, restando essi soggetti, per converso e comunque, agli articoli seguenti della novella: 5 (*Contratti di locazione di natura transitoria*), 6 (*Rilascio degli immobili*), 9 (*Disposizioni per i fondi per la previdenza complementare*), 10 (*Ulteriori agevolazioni fiscali*), 11 (*Fondo nazionale*), 12 (*Osservatorio della condizione abitativa*), 14 (*Disposizioni transitorie e abrogazione di norme*) e 15 (*Copertura finanziaria*).

L'inciso finale della lettera a) del secondo comma dell'articolo 1 della l. 431/1998 precisa, tuttavia, che i contratti di locazione ora detti sono soggetti alla legge speciale allorché “siano stipulati secondo le modalità di cui al comma 3 dell'articolo 2 della presente legge”. L'intento del legislatore è evidente: consentire a chi ne sia interessato di usufruire, comunque, delle agevolazioni fiscali previste dall'articolo 8 della l. 431/1998, disposizione altrimenti non applicabile. Non risultano, però, chiare quali siano le modalità da adottare per “sottrarre” le locazioni in esame alla disciplina codicistica: in particolare, se sia sufficiente che l'accordo negoziale riproduca il “valore del canone”, “la durata del contratto” e le “altre condizioni contrattuali” definite a livello locale dalle organizzazioni esponenziali di cui all'articolo 2, 3° comma, della l. 431/1998, ovvero se sia necessaria una espressa manifestazione di volontà delle parti in tal senso. La soluzione ermeneutica da preferire sembra proprio quest'ultima: infatti, in base ai principi generali, per disapplicare ad una fattispecie, nei casi consentiti, una disciplina che generalmente la regola, è necessaria una manifestazione di volontà inequivoca dei contraenti³.

Occorre puntualizzare – come anticipato – che la disciplina dettata dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089 — richiamata dall'art. 1, secondo comma, lett. a, della legge n. 431 del 1998 — è ormai confluita nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), abrogativo del d.lgs. 490/1999, corretto ed integrato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, recante “disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali”, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62⁴.

³ P. Giuggioli – P.F. Giuggioli, *La nuova disciplina delle locazioni abitative*, Milano, 1999.

⁴ Per l'ampia dottrina in tema di legislazione sui beni culturali, v., da ultimo: Casini, *La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 10, 1072; Follieri (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio. I - I beni culturali*, Napoli, 2005; Piergigli-Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006; Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006; Severini, *Le misure correttive ed integrative del Codice*

Ciò detto, occorre sottolineare che il riferimento contenuto nella legge n. 431 del 1998 non è a tutti i beni culturali, ma esclusivamente —secondo quanto recita testualmente la disposizione — « agli immobili vincolati ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089».

Avendo riferimento al codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente in vigore (d.lgs. 42/2004 come modificato ed integrato) occorre, benvero, rilevare che i beni culturali che compongono il patrimonio storico e artistico nazionale non sono soltanto immobili.

Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 42/2004 sono, invero, beni culturali “le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”. Ed il successivo art. 10 del d.lgs. 42/2004 specifica che “sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”.

Ciò posto, se ne deduce che non tutti gli immobili tutelati dalla legge appaiono suscettibili di formare oggetto di rapporti di locazione abitativa: non lo sono, ad esempio, «le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico» di cui all'art. 10, 4° comma, lettera *f* del d.lgs. 42/2004 ovvero «gli studi d'artista» e le «aree pubbliche», aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, di cui all'art. 11, 1° comma, lettere *b*) e *c*) del medesimo d.lgs. 42/2004⁵.

Per di più, la parte più cospicua dei beni culturali di natura immobiliare oggetto di tutela è, indubbiamente, costituita dai castelli e palazzi di eminenti pregi artistici o storici, che già vanno a costituire la categoria catastale A/9 e, come tali, sono comunque esclusi — per l'autonomo disposto dello stesso art. 1, 2° comma, lett. a) della legge 431/1998 - dall'ambito di applicazione della legislazione speciale in tema di locazione abitativa.

dei beni culturali e del paesaggio, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 10, 1067; Cabiddu-Grasso (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2004.

⁵ I beni di cui all'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004 vanno identificati nei complessi di beni immobili che compongono un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale. La prassi già da tempo ammette che si possano, mediante tale norma, porre vincoli su antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino su interi centri storici. Si tratta di complessi immobiliari che vengono tutelati in quanto in essi si fondono mirabilmente l'espressione della natura e quella del lavoro umano. In tal senso, T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 20 maggio 2008, n. 1445, in *Massima redazionale*, 2008.

Per delimitare il segmento immobiliare sottratto alla vigente legge sulle locazioni abitative in forza del rinvio operato della legge 431/1998 alla legge 1° giugno 1939, n. 1089 occorre, dunque, individuare quegli immobili che - astrattamente idonei ad essere adibiti ad abitazione - posseggono particolari pregi artistici o storici, ma non siano castelli o palazzi di eminenti pregi artistici o storici (cat. A/9).

Soccorre, al riguardo, il principio espresso in giurisprudenza, secondo cui «nella suddetta categoria rientrano anche immobili che, pur avendo indubbi pregi storici o artistici, non possono essere considerati castelli, né palazzi, quali, ad esempio ville, giardini, portici, gallerie, case di semplice fattura e di piccola mole (quale può essere la casa di un personaggio illustre di umili origini), singoli locali di immobili più complessi»⁶.

Si comprende, in tal modo, il ben modesto rilievo del riferimento in questione, il quale sembra potersi estendere ad un numero di immobili veramente esiguo nell'economia del fenomeno della locazione abitativa. Ciò ha indotto taluno a dubitare della condivisibilità della scelta del legislatore, sottolineando che « per i castelli e i palazzi, l'interesse della collettività al vincolo coincide con il vantaggio dei conduttori nell'abitare in una dimora prestigiosa, mentre, per un edificio popolare, all'interesse nazionale all'imposizione del vincolo non corrisponde per il conduttore alcun particolare privilegio»⁷.

Per il resto, rimane fermo che la concreta soggezione dell'immobile alla tutela di cui al codice dei beni culturali dipende dall'attuazione del procedimento di dichiarazione e successiva notificazione ivi prevista. In particolare, vale rammentare che l'art. 13 del d.lgs. 42/2004, sotto la rubrica «dichiarazione dell'interesse culturale» - muovendo dagli artt. 2, 1° comma, 3, 1° comma, e 5, 1° comma, della legge 1° giugno 1939, 1089, nonché dall'art. 36, 1° comma, del d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409, e dall'art. 9, 1° comma, lett. *b*, del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3 - stabilisce che «la dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3». Il successivo art. 14, disciplinante il «procedimento di verifica», sancisce quindi che:

1) il soprintendente avvia il procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale, anche su motivata richiesta della regione e di ogni altro ente territoriale interessato, dandone comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della

⁶ Cass. 19 novembre 1993 n. 11445, in *Corriere Trib.*, 1993.

⁷ Tomasso, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in A.A. V.V., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano 2001, 97.

cosa che ne forma oggetto;

2) la comunicazione contiene gli elementi di identificazione e di valutazione della cosa risultanti dalle prime indagini, l'indicazione degli effetti previsti dal comma 4 (*id est* applicazione di disposizioni in via cautelare), nonché l'indicazione del termine, comunque non inferiore a trenta giorni, per la presentazione di eventuali osservazioni;

3) se il procedimento riguarda complessi immobiliari, la comunicazione è inviata anche al comune e alla città metropolitana.

La dichiarazione dell'interesse culturale è, quindi, adottata dal Ministero (art. 14, 6° comma, d.lgs. 42/2004).

1.2. Le locazioni di immobili “di pregio”

La seconda categoria di locazioni immobiliari abitative sottratte dall'ambito di applicazione della legge n. 431 del 1998 afferisce gli immobili inclusi nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9: trattasi - secondo il quadro redatto dalla Direzione generale del catasto del Ministero delle Finanze - di «abitazioni di tipo signorile» (A/1), «abitazioni in ville» (A/8) e «castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici» (A/9).

Dette locazioni sono sottoposte esclusivamente alla disciplina di cui agli artt. 1571 ss. c.c., qualora non siano stipulati secondo le modalità di cui al terzo comma dell'art. 2 della stessa legge sulle locazioni abitative.

Già la legge 392/1978 sottraeva alla disciplina di settore le locazioni afferenti gli immobili individuati attraverso il richiamo delle categorie catastali A/8 ed A/9; la legge 431/1998 ha esteso l'esenzione alla categoria catastale A/1.

Si tratta di categorie immobiliari numericamente limitate, inferiori per consistenza al 3% del patrimonio immobiliare nazionale⁸. Poiché la possibilità di accesso al godimento di tali immobili è riservata a fasce sociali particolarmente facoltose, talché risulta ultronea ogni esigenza di tutela del conduttore quale “contraente debole” del rapporto locatizio, il legislatore ha ritenuto di privilegiare la libertà negoziale dei locatori⁹.

⁸ Tomasso, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in AA.VV., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano 2001, 75.

⁹ Cass. 11 dicembre 1998 n. 12463, in *Arch. loc.*, 2004, 102 soffermandosi sulla *ratio* dell'art. 26, lett. *d*, della legge n. 392 del 1978. La S.C. ha difatti osservato che il legislatore, con la norma di cui al menzionato art. 26 primo comma lett. *d* del 1978, non ha ritenuto meritevole della tutela, accordata dalla predetta legge, il soggetto che assuma in locazione immobili costituenti ville ovvero castelli e palazzi di eminente pregio artistico o storico, il quale, acquisendo in locazione un immobile siffatto, dimostra con ciò stesso di godere di ampie possibilità economiche. A tali fini viene in considerazione la capacità di reddito dei conduttori, che il legislatore, con presunzione *iuris et de iure*, ha fatto derivare dalla detenzione dei singoli beni, con la conseguente esclusione dalla tutela in questione di quei soggetti che di essa non appaiono abisognevola, riconoscendola, invece, per quelli classificati signorili (A/1) o villini

In merito alla individuazione di tali tipologie di immobili, alla luce della relativa classificazione catastale, vale osservare quanto segue.

La disciplina del catasto su base nazionale, attuata allo scopo di censire la proprietà immobiliare e di controllare ed incrementare le entrate tributarie, risale alla legge 26 gennaio 1863, n. 2136.

Allo scopo di «accertare le proprietà immobiliari urbane e determinarne la rendita» nonché di «costituire un catasto generale dei fabbricati e degli altri immobili urbani», il r.d.l. 13 aprile 1939 n. 652, convertito in legge 11 agosto 1939 n. 1249, ha poi istituito il Nuovo Catasto Edilizio Urbano - ancora oggi in vigore, nonostante la riforma del catasto di cui al d.p.r. 23 marzo 1998 n. 138 -, ove sono fissati i presupposti per la individuazione delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, menzionate dall'art. 1, 2° comma lettera a), l. 431/1998.

Al riguardo occorre rammentare - in via di sintesi - che la classificazione catastale è riferita alle «unità immobiliari» e che, secondo l'art. 5 del r.d.l. n. 652 del 1939, «si considera unità immobiliare urbana ogni parte di immobile che, nello stato in cui si trova, è di per se stessa utile ed atta a produrre un reddito proprio».

La classificazione catastale poggia sul seguente procedimento di individuazione:

a) delimitazione delle zone censuarie comunali ed inquadramento delle unità immobiliari all'interno di esse, in funzione delle caratteristiche di destinazione d'uso: in particolare, appartengono al gruppo A - che qui interessa - le unità immobiliari destinate ad abitazione;

b) suddivisione dei gruppi in categorie che, per quanto riguarda il gruppo A, sono le seguenti: A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/2 (abitazioni di tipo civile), A/3 (abitazioni di tipo economico), A/4 (abitazioni di tipo popolare), A/5 (abitazioni di tipo ultrapopolare), A/6 (abitazioni di tipo rurale), A/7 (abitazioni in villini), A/8 (abitazioni in ville), A/9 (abitazioni in palazzi di eminenti pregi artistici o storici), A/10 (uffici o studi privati), A/11 (abitazioni e alloggi tipici dei luoghi, quali trulli, sassi, ecc.);

c) suddivisione di ciascuna categoria catastale — A/1, A/2 *et cetera* — in classi di merito, le quali distinguono gli immobili in dipendenza del livello delle finiture, della dotazione dei servizi, dell'ampiezza dei vani e della loro posizione, con la precisazione che il numero delle classi può variare da Comune a Comune.

In questo quadro ha acquistato particolare rilievo il tema della disapplicazione dell'atto di classamento catastale da parte del giudice ordinario, in caso di difformità tra

(A/7).

tale atto e la reale situazione dell'immobile.

In proposito è stato più volte affermato che, nella controversia fra il locatore ed il conduttore per la determinazione dell'equo canone, il giudice ordinario, ove lo ritenga non conforme alla legge, può disapplicare l'atto di classamento dell'unità immobiliare operato dalle autorità amministrative e determinare in via incidentale ed al limitato fine del computo del canone locativo, nella specifica controversia sottoposta al suo esame, la categoria catastale da attribuire a quella unità¹⁰, precisandosi che la disapplicazione dell'atto di classamento illegittimo non trova ostacolo nel mancato ricorso, ove configurabile, alla commissione tributaria avverso il classamento stesso¹¹.

Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale pacifico delle magistrature superiori, che risale alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 1983 n. 84, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, primo comma, della legge n. 392 del 1978, sollevata sul presupposto che, con riguardo alla tipologia dell'immobile, la categoria catastale stabilita dall'ufficio finanziario sarebbe stata vincolante ai fini del calcolo dell'equo canone e non avrebbe consentito al conduttore alcuna tutela giurisdizionale.

Tale indirizzo è stato ribadito, ancora, dal giudice di legittimità a Sezioni Unite¹².

Nel solco di tale *dictum* le Sezioni Unite della Cassazione hanno compiuto un'ulteriore opera di chiarificazione e di approfondimento, riconoscendo, da un lato, la possibilità di contestare la classificazione catastale anche al locatore, dall'altro, sancendo l'impraticabilità dell'impugnazione dell'atto di "classamento" catastale davanti alle commissioni tributarie, da parte del conduttore, trattandosi di soggetto estraneo al rapporto tributario, posto che, dalla vigente legislazione, la legittimazione ad agire davanti alle suddette commissioni è attribuita soltanto al proprietario ovvero al titolare di altro diritto reale. La Suprema Corte ha, per converso, affermato che resta salva la possibilità per entrambe le parti del rapporto di locazione di contestare il tipo, la

¹⁰ La nozione di "abitazioni in ville" di cui alla categoria catastale A/8 non può essere intesa nel senso che in ogni caso in cui un'immobile con quelle caratteristiche venga suddiviso in più frazioni a ciascuna di essa debba essere applicata la predetta categoria; la classificazione deve essere fatta con riferimento alle caratteristiche della specifica unità immobiliare, e non dell'edificio di cui essa fa parte. Pret. Firenze, 21 luglio 1998, in *Arch. loc.*, 1999, 849.

¹¹ *Ex plurimis* Cass. 13 dicembre 1984 n. 6534, in *Mass. Giur. It.*, 1984; Cass. 13 maggio 1995 n. 5274, in *Mass. Giur. It.*, 1995; Cass., sez. un., 10 marzo 1997 n. 2131, in *Arch. loc.*, 1997; Cass., sez. un., 11 dicembre 1998 n. 12463, in *Arch. loc.*, 2004, 102; Cass. 12 gennaio 2000 n. 259, in *Foro Amm.*, 2000, 113; Cass. 23 novembre 2000 n. 15140, in *Mass. Giur. It.*, 2000; Cass. 14 luglio 2003 n. 10979, in *Arch. loc.*, 2003, 843; Cass. 10 agosto 2004 n. 15422, in *Arch. loc.*, 2005, 86; Cass. 7 dicembre 2005 n. 27002, in *Arch. Giur. Circolaz.*, 2006, 12, 1208; Cass. 14 marzo 2006 n. 5465, in *Arch. loc.*, 2006, 5, 555.

¹² Cass., sez. un., 10 marzo 1997 n. 2131, in *Arch. loc.*, 1997.

classe e la categoria dell'unità immobiliare davanti al giudice competente a provvedere sui diritti soggettivi controversi tra le stesse parti, chiedendo a tale giudice la disapplicazione dell'atto amministrativo secondo i principi generali dell'ordinamento, con effetti limitati al caso concreto dedotto in giudizio ed ai soli fini della controversia insorta in ordine alla determinazione dell'equo canone.

A questo indirizzo si è uniformata costantemente la successiva giurisprudenza di legittimità, precisando che si può disattendere l'atto di classamento illegittimo anche in assenza di ricorso avverso il classamento stesso alla commissione tributaria, ove configurabile.

Lo strumento della disapplicazione dell'atto amministrativo di classamento non sempre risolve il complesso delle controversie relative alla categoria catastale di appartenenza dell'immobile locato. Invero ricorrono evenienze in cui l'istituto della disapplicazione non opera: ciò può accadere perché non esiste un atto amministrativo di classamento (bensì un atto atipico di classificazione analogica effettuato dall'U.T.E. ai sensi dell'art. 16, 2°, del r.d.l. 13 aprile 1939 n. 652 per gli immobili non censiti, definito dalla dottrina come attività di "consulenza informale" da parte dell'ufficio), ma anche se l'atto amministrativo esiste ed è conforme a legge, atteso che la valutazione di tale conformità deve essere compiuta con riferimento alla situazione di diritto e di fatto esistente al momento in cui l'atto stesso è stato emanato. Sono le ipotesi di non corrispondenza tra la qualificazione originariamente attribuita ai fini fiscali e le attuali caratteristiche dell'immobile, determinate però da modificazioni successive, in meglio od in peggio, dell'immobile in sé o del contesto urbanistico.

La giurisprudenza¹³ ritiene che occorre approfondire i caratteri dell'atto amministrativo disapplicato. Com'è noto deve trattarsi di atti amministrativi "non conformi alle leggi"; questa formula, dopo un'iniziale limitazione al vizio della violazione di legge, è stata estesa fino a ricomprendere anche il vizio di eccesso di potere. Ora l'atto di classificazione illegittimo per un'erronea valutazione delle caratteristiche dell'immobile è atto che viola non tanto norme di legge, quanto i criteri di massima seguiti per l'attribuzione della categoria e della classe alle unità immobiliari urbane. Trattasi di norme interne, direttive ed istruzioni di carattere precettivo dettate dall'Amministrazione finanziaria ai propri uffici, contenute in atti di varia denominazione (circolari, ordinanze, istruzioni), la cui violazione da parte degli uffici può costituire una tipica figura sintomatica di quel caratteristico vizio funzionale

dell'atto amministrativo denominato, appunto, eccesso di potere.

E' ancora da rilevare che i termini del problema non sembrano aver subito alcuna modifica per effetto dell'entrata in vigore degli artt. 33 ss. del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, recante nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa: è infatti da escludere che la disciplina richiamata abbia dispiegato effetti in tema di giurisdizione nella materia in esame.

È utile accennare, a chiusura dell'argomento, che il d.p.r. 23 marzo 1998, n. 138, sotto il titolo «Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662», ha posto le premesse per la riforma del catasto.

La nuova normativa prevede una complessiva revisione delle zone censuarie e la divisione del territorio in microzone, nonché l'introduzione di nuovi criteri di classamento, di estimo e di determinazione della rendita. Per quanto attiene alle abitazioni, in particolare, viene meno la suddivisione del gruppo A in 11 categorie, e viene previsto il gruppo R, ad individuare le "unità immobiliari a destinazione abitativa di tipo privato" ed i "locali destinati a funzioni complementari". Nell'ambito del gruppo, figurano le categorie R/1 (abitazioni in fabbricati residenziali e promiscui), R/2 (abitazioni in villino e in villa), R/3 (abitazioni tipiche dei luoghi), R/4 (posti auto coperti, posti auto scoperti su aree private, locali per rimesse di veicoli).

Venendo meno, in prospettiva, le categorie A/1, A/8 e A/9, sembra si renderà necessaria una revisione anche della legge n. 431/98.

1.2.1. Riconducibilità delle categorie catastali "esentate" dal d.m. 2 agosto 1969

La legge n. 431 del 1998, nell'escludere dalla propria disciplina, oltre agli immobili di categoria A/8 e A/9 (già menzionati dall'art. 26 della legge n. 392 del 1978), anche gli immobili appartenenti alla categoria catastale A/1, ossia le abitazioni di tipo signorile, sembra aver voluto ricomprendere in una disciplina unitaria tutte le locazioni abitative di immobili definibili «di lusso».

Sorge, perciò, il quesito se l'individuazione di siffatti immobili debba essere compiuta o meno in applicazione del d.m. 2 agosto 1969, recante «caratteristiche delle abitazioni di lusso», pubblicato in G.U. n. 218 del 27 agosto 1969.

¹³ Cass., sez. un., 25 novembre 1998, n. 11938, in *Arch. loc.*, 1999, 259.

Argomenti a favore della soluzione negativa si traggono da una decisione della Suprema Corte – a livello di *obiter dictum* - in cui è stato affermato che la disciplina *ex d.m.* 2 agosto 1969 definisce le caratteristiche delle abitazioni di lusso solo ai sensi e per gli effetti delle leggi 2 luglio 1949 n. 408, contenente disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie, 2 febbraio 1960 n. 35, contenente agevolazioni tributarie in materia edilizia, e 7 febbraio 1968 n. 26, concernente la proroga dei termini per l'applicazione delle agevolazioni tributarie in materia edilizia, e solo al fine, quindi, di escludere queste abitazioni dalle particolari agevolazioni fiscali e tributarie previste dalle predette norme¹⁴.

Nella prospettiva della riforma del catasto, venendo meno le categorie A/1, A/8 e A/9, è stata peraltro suggerita l'utilizzazione della disciplina degli immobili di lusso cui si è fatto cenno¹⁵.

1.2.2. Gli immobili non ancora accatastati

Gli immobili non accatastati, oggetto di locazione, erano regolamentati dal secondo comma dell'art. 16 della legge n. 392 del 1978, il quale, espressamente, precisava che in tale ipotesi la categoria catastale dell'immobile oggetto della locazione doveva essere determinata dall'ufficio tecnico erariale con riferimento alle categorie catastali delle unità immobiliari, aventi caratteristiche analoghe, ubicate nella stessa zona censuaria. A tal fine gli interessati dovevano presentare all'ufficio tecnico erariale una domanda, corredata da una planimetria dell'unità immobiliare locata, con una sommaria descrizione dell'edificio, delle rifiniture, nonché degli impianti in essa installati, con conseguente obbligo dell'ufficio di provvedere alla determinazione della categoria entro 90 giorni dalla richiesta, senza obbligo di sopralluogo.

Con l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, tale disposizione è stata abrogata dal quarto comma dell'art. 14 della novella, sicché si pone il problema della categoria catastale da attribuire agli immobili non censiti ai fini dell'applicazione dell'art. 1, secondo comma, lett. a, della stessa legge 431 del 1998.

Il problema si pone soprattutto in ordine alla delimitazione delle categorie catastali

¹⁴ Cass. 28 gennaio 1995 n. 1029, in *Giur. Bollettino legisl. tecnica*, 1996, 3402; nello stesso senso, con specifico riferimento al tema del classamento catastale, Comm. trib. centr. 17 gennaio 1985, in *Comm. trib. centr.*, 1985, I, 50; Comm. trib. Siena 6 giugno 1983, in *Comm. trib. centr.*, 1983, II, 1409; *contra* Comm. trib. centr. 28 marzo 1988, in *Rass. trib.*, 1988, II, 477, che ha ritenuto legittima la classificazione di una unità immobiliare nella categoria A/8, qualora la stessa abbia una superficie superiore a mq. 240.

¹⁵ Tomasso, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in A.A. V.V., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano, 2001, 92.

A/1 e A/8 ed alla correlata determinazione dei requisiti che l'immobile non accatastato dovrebbe presentare per poter essere imputato a ciascuna delle due categorie, dal momento che l'applicazione della categoria A/9 discende dall'essere l'immobile «notificato» ai sensi della legge.

Non sembra potersi, fondatamente, sostenere che sia sopravvissuto all'abrogazione l'obbligo dell'ufficio tecnico erariale di provvedere al classamento al solo scopo di rendere applicabile il citato art. 1, secondo comma, lettera a) della l. 431/1998; pertanto, potendosi pacificamente escludere che gli immobili non accatastati non possano essere concessi in locazione, si potrebbe, in via del tutto residuale, dedurre che l'individuazione della categoria catastale applicabile sia rimessa alla determinazione delle parti¹⁶.

Naturalmente, in caso di difformità tra la classificazione catastale convenzionalmente individuata dalle parti e quella reale, si avranno le medesime conseguenze prospettabili nell'ipotesi di discrasia tra la categoria catastale formalmente attribuita dall'amministrazione e quella reale. Pacifica giurisprudenza riconosce, in vero, alle risultanze catastali soltanto il valore di presunzioni semplici, che valgono fino a prova contraria¹⁷. Proprio riguardo all'accertamento fiscale afferente lo specifico settore locatizio la Corte Costituzionale ha escluso ogni valore alle c.d. prove legali e, in particolare, alle risultanze fiscali, contro le quali è sempre ammessa la possibilità di prova contraria¹⁸.

Si profila in tal modo una adeguata garanzia per il conduttore, che potrebbe, altrimenti, essere costretto a sottostare ad accertamenti risalenti rispetto ad un immobile che non sia più rispondente all'unità –tipo di quella categoria.

Proprio perché è da ritenersi essenziale l'equilibrio tra le reciproche prestazioni, nel vigore della legislazione locatizia vincolistica, era consentito al conduttore attivare la procedura di cui agli artt. 43–45 della l. 392/1978, qualora egli ritenesse che deficienze sopravvenute incidessero sulla qualificazione catastale dell'immobile. E verosimile ritenere che, anche nella vigenza della l. 431/1998, qualora una fascia di canone venga stabilita con riferimento alla categoria catastale, il conduttore o il locatore possano rivolgersi al giudice nella evenienza che il prezzo in concreto stabilito non corrisponda

¹⁶ V. Tomasso, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in A.A. V.V., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano, 2001, 79

¹⁷ Cass. 21 luglio 1955 n. 2395; Cass. 9 luglio 1958 n. 2467, con specifico riferimento alla consistenza dell'immobile; Cass. 10 settembre 1969 n. 3084; Cass. 8 settembre 1978 n. 4056.

¹⁸ Corte Cost. 18 novembre 1976 n. 225.

alla categoria catastale di riferimento¹⁹.

1.2.3. Le abitazioni in ville

L'espressione adoperata dalla normativa catastale, al fine della individuazione della categoria catastale A/8, lascia intendere come non sia necessario che la villa costituisca un'unica unità immobiliare, ben potendo essere strutturata in maniera tale che, mantenendo ferme le caratteristiche della categoria particolarmente pregiata, possa presentarsi con più unità.

Secondo il quadro della Direzione generale del catasto del Ministero delle Finanze, tale categoria è stata così descritta:

«Appartenenza a costruzioni isolate, aventi mole alquanto superiore a quella dei villini; con vedute a prospetto su tutti i lati e circondate da ampio spazio destinato a parco. Per tale tipo di costruzione il regolamento edilizio (...) prevede una superficie coperta non superiore ad un quindicesimo dell'area totale e distacchi non inferiori all'altezza del fabbricato. Le caratteristiche intrinseche ed estrinseche in linea di massima corrispondono a quelle delle abitazioni di tipo signorile. Non si escludono casi in cui tali caratteristiche vengono superate per la presenza di materiali nobili e di opere di pregio artistico, come pure non si escludono casi (vecchie e modeste ville) in cui le caratteristiche si avvicinano a quelle delle comuni abitazioni».

Le caratteristiche essenziali vanno dunque individuate nell'isolamento e nell'ampio spazio di verde che alla costruzione è annesso.

Ne consegue che si è al di fuori della categoria in esame nel caso di suddivisione di un'originaria grande villa in tanti appartamenti, con la creazione di una sorta di «condominio», che abbia fatto venir meno le essenziali caratteristiche di riservatezza, di godimento esclusivo (o limitato a pochissime famiglie) del verde²⁰.

È da ritenere che la disapplicazione della categoria catastale, in caso di suddivisione di una villa in più appartamenti, costituisca apprezzamento da effettuare caso per caso, non potendo condividersi l'affermazione che la categoria A/8 possa essere applicata, in via di principio, solo se l'entità immobiliare «è occupata da un unico proprietario o da

¹⁹ F. Lazzaro – M. Di Marzio, *Le locazioni per uso abitativo*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2007, 893.

²⁰ Cass. 11 dicembre 1998 n. 12463, in *Arch. loc.*, 2004, 102. A questo riguardo, la S.C. ha osservato che le condizioni, intrinseche od estrinseche del bene, che diedero origine al classamento, possono mutare nel tempo, ed il giudice della locazione ben può registrare tali mutamenti. La trasformazione di un immobile, villa unifamiliare all'epoca del classamento, successivamente frazionata in diverse unità immobiliari e concessa in locazione, legittima, tenuto conto delle circostanze del caso, la disapplicazione del classamento catastale ed il conseguente riconoscimento dell'applicabilità della disciplina vincolistica.

un'unica famiglia »²¹. Difatti, il quadro di riferimento parla non di «ville», bensì di « abitazioni (al plurale) in ville», adoperando dizione identica a quella usata per l'individuazione dell'altra categoria delle «abitazioni in villini» (A/1) e mostrando così di privilegiare il tipo di costruzione.

Sarà il giudice, secondo i principi generali, a stabilire, in caso di contrasto e limitatamente al caso sottoposto al suo esame, in quale categoria l'immobile debba essere collocato, tenendo conto della presunzione di legittimità dell'atto amministrativo di classamento²².

1.2.4. Castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici

La categoria catastale A/9 ha ad oggetto abitazioni in palazzi di eminenti pregi artistici o storici, assoggettati ai vincoli di cui alla legge 10 giugno 1939, n. 1089.

Per risolvere taluni problemi, va rammentato che l'assegnazione a determinate categorie - in via generale - va fatta in base alla destinazione propria di ciascuna unità immobiliare risultante dalle sue caratteristiche costruttive, come è espressamente detto nell'avvertenza preliminare del quadro generale delle categorie, con la conseguenza che il classamento di una singola unità immobiliare va operato collocando l'unità stessa in quella tra le categorie e classi prestabilite per la zona censuaria che, fatti gli opportuni confronti con le unità-tipo, presenti destinazione e caratteristiche conformi o analoghe, *ex art. 61 del d.p.r. n. 1142 del 1949*. Orbene una siffatta operazione ben difficilmente è possibile per i palazzi in questione, trattandosi di una tipologia avente caratteristiche costruttive non suscettibili di confronto con quelle di un'ipotetica unità-tipo prescelta per quella zona censuaria: ognuno di essi è un *unicum* e il riconoscimento della sua importanza per la conservazione del nostro patrimonio artistico copre di per sé la qualificazione dell'immobile come palazzo²³.

D'altra parte, ove si opinasse diversamente (e cioè che il frazionamento dell'immobile, con realizzazione di diverse unità abitative, comporti l'attribuzione della categoria catastale che compete alla nuova destinazione²⁴), in caso di vendita di una singola unità immobiliare facente parte del più vasto complesso potrebbero generarsi conflitti insormontabili in occasione dell'esercizio di prelazione da parte dello Stato.

²¹ Così, invece, Pret. Firenze 24 febbraio 1988, in *Arch. loc.*, 1988, 784.

²² Cfr. Pret. Firenze 24 febbraio 1988, *cit.*; analogamente Pret. Firenze 21 luglio 1998, in *Arch. loc.*, 1999, 849.

²³ Cfr. Comm. trib. centr. 29 gennaio 1988, in *Arch. loc.*, 1989, 700.

Merita quindi consenso una pronuncia del giudice di merito²⁵ la quale ha fortemente valorizzato tali profili, concludendo che l'attribuibilità a tutte le singole unità immobiliari facenti parte di tali "complessi" della categoria catastale A/9 deriva sia dalla loro singolarità (con conseguente collocazione al di fuori dei meccanismi catastali), sia dall'obiettiva considerazione che anche la singola unità immobiliare ha quelle caratteristiche di "preziosità", di prestigio, di gradevolezza, che ne fanno - come detto - un *unicum*.

Sono difformi, invece, altre pronunce dei giudici di merito che hanno ritenuto non potersi classificare nella categoria A/9 tutte le unità immobiliari di un palazzo di interesse storico-artistico per il solo fatto della loro appartenenza ad esso, in quanto per una corretta classificazione occorre rifarsi all'accertamento eseguito dagli uffici del catasto che hanno censito e classificato le singole unità immobiliari²⁶.

Una pronuncia del giudice di legittimità²⁷, richiamata la suddivisione in categorie del gruppo A delle unità immobiliari urbane stabilita con regolamento dalla Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, ha aderito all'indirizzo sostenuto in materia tributaria: infatti si è ritenuto che il problema da risolvere è quello di determinare sul piano ermeneutico in che rapporto debba porsi l'espressione "castelli e palazzi di eminenti pregi artistici o storici" con tutte le altre classificazioni previste nel suddetto Quadro Generale per i vari gruppi e se, più in particolare, i castelli e i palazzi suddetti vadano comunque classificati nella categoria A/9 anche quando, avendo

²⁴ Così Pret. Firenze 6 ottobre 1988, in *Arch. loc.*, 1989, 386, il quale peraltro si è adeguato alla determinazione catastale.

²⁵ Pret. Roma 7 febbraio 1989, in *Arch. loc.*, 1989, 702 e in *Foro it.* 1989, I, 2642, ammissiva della tesi che un appartamento sito in un edificio di interesse storico-artistico (come pure in un castello) anche se considerato autonomamente, e cioè come specifico oggetto di un rapporto di locazione, continua a far parte, agli effetti del "prestigio", del complesso di cui fa parte e quindi del più vasto ed unitario complesso. Vi è cioè una sorta di unitarietà dell'immobile prestigioso che si riverbera su tutte le singole porzioni.

Il criterio dell'unitarietà del bene è un indirizzo ormai costante nella giurisprudenza della S.C. che ha ritenuto la non operatività del diritto di prelazione a favore del conduttore allorché l'immobile unitariamente considerato divenga oggetto di compravendita. Per altro verso, poi, sarebbe ben difficile attribuire a siffatte porzioni d'immobile una diversa categoria catastale, in quanto il classamento di ogni singola unità immobiliare va operato collocando la stessa in quelle categorie prestabilite nella zona censuaria, previ gli opportuni raffronti con l'*unità-tipo* per gli immobili in questione, proprio perché aventi ognuno particolari caratteristiche non assimilabili ad un *tipo*, sicché non sarebbe tecnicamente possibile individuare l'immobile base e, quindi, operare il raffronto. Pertanto è da ritenersi che l'appartamento facente parte di un certo "palazzo" di pregio artistico (o di un castello) sarà sempre e comunque "unico" e diverso da tutti gli altri appartamenti ubicati in altri palazzi (anch'essi di pregio artistico) o in altri castelli. Nello stesso senso, nella giurisprudenza di merito, si sono pronunciate Pret. Palermo 12 maggio 1998, in *Arch. loc.*, 1999, 144; Trib. Milano 8 maggio 1997, in *Arch. loc.*, 1998, 424; Pret. Monza 3 febbraio 1996, in *Arch. loc.*, 1996, 416.

²⁶ Pret. Parma 11 novembre 1995, in *Arch. loc.*, 1996, 776; Pret. Chieti 17 giugno 1994, in *Arch. loc.*, 1995, 177.

riguardo alla loro destinazione di fatto, potrebbero essere compresi in altre categorie. Invero la maggior parte delle categorie riportate nel Quadro Generale si caratterizza per la destinazione dell'unità immobiliare; la categoria A/9, invece, si caratterizza per la natura intrinseca della costruzione (castello o palazzo di eminenti pregi artistici e storici), indipendentemente dalla sua destinazione. Bisogna, quindi, interpretare il significato di questo isolato criterio di qualificazione, tenendo presente che il predetto rapporto tra "destinazione" e "intrinseca natura" non può essere di integrazione, ma soltanto di alternatività, ben potendo accadere che l'intero edificio (castello o palazzo) abbia una destinazione corrispondente ad altre categorie, sicché dare valore alla destinazione per l'individuazione della categoria comporterebbe l'impossibilità di tener conto, sia pure solo marginalmente, dell'intrinseca natura dell'immobile.

Alcune considerazioni inducono a ritenere che il suesposto problema vada risolto in senso affermativo.

In primo luogo, che un castello o un palazzo, solo perché di eminente pregio artistico o storico, non possa avere nessuna delle tante destinazioni considerate nel citato "Quadro Generale delle Categorie" contrasta con l'attuale realtà: è notorio, al contrario, che il più delle volte castelli e palazzi hanno oggi precise destinazioni (ad esempio quelle di biblioteca, di accademia o di museo previste espressamente nella categoria B/6), sicché è inimmaginabile che si sia istituita la categoria specifica A/9 per castelli e palazzi sul presupposto che essi non siano adibiti a nessuna delle destinazioni indicate nel Quadro e senza neppure avvertire in tal caso la necessità di esplicitare tale requisito indubbiamente anomalo. In riferimento a quest'ultimo, infatti, non può trovare applicazione il noto principio ermeneutico applicabile anche ai regolamenti, secondo cui il legislatore *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

In secondo luogo, richiedere che, per essere compresi nella categoria A/9, castelli e palazzi non debbano avere nessuna delle destinazioni previste per altre categorie sarebbe contrario alla valorizzazione di tali beni culturali, voluta dal legislatore e che tanto più proficuamente si realizza quanto più i suddetti edifici, pur rimanendo inalterati nel loro aspetto esterno e/o interno, continuino a far parte viva del nostro ambiente.

In terzo luogo il mutamento di criterio di elencazione, che la categoria A/9 evidenzia se raffrontata con tutte le altre, ben può spiegarsi attribuendo il carattere di eccezionalità agli immobili ai quali si riferisce, nel senso, cioè, di ritenere che si sia voluto ricomprendere nell'A/9 tutti i castelli e i palazzi di interesse culturale qualunque sia la

²⁷ Cass. 19 novembre 1993 n. 11445, in *Mass. Giur. It.*, 1993, *Corriere Trib.*, 1993.

loro destinazione e la natura del reddito da essi ricavato. La configurabilità di un'eccezione al riguardo non contrasta affatto né col principio della capacità contributiva di ciascuno quale criterio fondamentale di tassazione, né con quello della parità di trattamento, sanciti rispettivamente negli artt. 3 e 53 della nostra Costituzione. Se è vero, infatti, che il riconoscimento della categoria A/9 è molto ambita in quanto comporta solitamente un imponibile minore, è pur vero, però, che tale agevolazione è accordabile soltanto agli immobili che, come quelli dei quali qui trattasi, siano stati dichiarati, con atto amministrativo notificato ai proprietari, di interesse artistico e storico ai sensi della legge sui beni culturali. Il che comporta per i proprietari vincoli e oneri gravosi. Di fronte ad un così gravoso complesso di vincoli e di obblighi ai quali risulta soggetto il proprietario di immobili "notificati", il fatto che, per la parte più cospicua di essi (castelli e palazzi), sia stata prevista una classificazione censuaria di favore non rappresenta certo un privilegio, bensì una sorta di equa compensazione per i rilevanti pregiudizi che tali vincoli e obblighi provocano al proprietario anche sul piano economico, riducendone, quindi, per quel che qui interessa la relativa capacità contributiva.

Infine, la stessa Agenzia delle Entrate ha finito col ritenere che soltanto la destinazione abitativa dei suddetti edifici possa essere compatibile con il riconoscimento della categoria A/9, escludendo le destinazioni commerciali quali, ad esempio, quelle ad uffici o ad alberghi. Siffatta discriminazione non appare, tuttavia, ragionevole. Se è vero infatti, che la destinazione "albergo o pensione" è prevista nel Quadro Generale delle Categorie nel gruppo "D", è anche vero che quella di "ufficio o studio privato" è prevista nello stesso gruppo "A" in cui sono inclusi i castelli o i palazzi dei quali qui trattasi. Ciò impedisce di ritenere che i castelli e i palazzi di cui alla categoria A/9 possano essere solo quelli destinati ad abitazione per il solo fatto d'essere stati inclusi nel gruppo "A". D'altra parte, se è vero che i castelli originariamente servivano ad abitazione dei signori feudali o rinascimentali che li possedevano, è vero anche che non erano affatto escluse altre destinazioni sia pure secondarie e di natura commerciale (quali botteghe, laboratori e magazzini) connesse con l'economia curtense dell'epoca. Quanto ai palazzi, poi, essi in tutte le epoche hanno spesso avuto vani terranei adibiti agli usi più diversi da quelli abitativi (rimesse di veicoli, magazzini, uffici, negozi). Ritenere, quindi, che la categoria A/9 sia attribuibile solo a castelli o palazzi adibiti per intero ad abitazione ovvero soltanto a quelle porzioni di essi che abbiano tale destinazione sarebbe, nel silenzio del legislatore, tanto arbitrario quanto

privilegiare altre destinazioni o, al limite, escluderle tutte.

Alla luce delle considerazioni esposte si deve ritenere che, qualora il castello o il palazzo di eminente pregio artistico o storico sia diviso catastalmente in più unità immobiliari distinte, non è possibile che talune di esse possano essere classificate in categoria diversa dalla A/9 per effetto della loro attuale destinazione ad uso commerciale (quali alberghi, negozi, uffici, magazzini, rimesse). Infatti: a) se il pregio storico o artistico è stato riconosciuto dal competente Ministero all'edificio *in toto et in qualibet sua parte*; b) se, conseguentemente, gli oneri e i vincoli gravanti la proprietà di esso non possono non riferirsi anche ad ogni singola sua parte, sicché il reddito di cui ciascuna è suscettibile deve essere considerato *pro parte* pur sempre minore di quello apparente per effetto di tutti quei pesi che gravano i beni culturali e che in precedenza si sono ricordati; c) se è vero che sarebbe arbitrario, nel silenzio del legislatore, ritenere compatibile con l'inquadramento nella categoria A/9 solo gli edifici destinati ad abitazione; non può non concludersi che detta categoria deve essere attribuita a ciascuna unità immobiliare in cui l'edificio si trovi catastalmente diviso, quale che sia la destinazione che essa abbia e la natura del reddito ricavato.

Né meno infondate sono le contrarie argomentazioni svolte sulla base dell'art. 2 della legge 2 agosto 1982 n. 512 (regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale). Detta norma così recita: "L'aggiornamento dei redditi degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico ai sensi della legge 1° giugno 1939 n. 1089 (e successive modificazioni e integrazioni) è effettuato mediante l'applicazione del minore tra i coefficienti previsti per i fabbricati". E innegabile che una siffatta dizione sembra presupporre che immobili, pur riconosciuti di interesse storico o artistico, si trovino classificati in categorie diverse dall'A/9. Ma tale constatazione sarebbe veramente ostativa alla tesi che qui si giudica preferibile soltanto se fosse vero che "castelli e palazzi" esauriscano l'intera categoria degli immobili di interesse storico e artistico, oggetto dell'art. 2 della citata legge n. 512 del 1982. Il che non risponde al vero: e per rendersene conto basti pensare che nella suddetta categoria rientrano anche immobili che, pur avendo indubbi pregi storici o artistici, non possono essere considerati né castelli, né palazzi, quali, ad esempio, ville, giardini, portici, gallerie, case di semplice fattura e di piccola mole (quale può essere, ad es. la casa natale di un personaggio illustre di umili origini), singoli locali di immobili più complessi. "Castello", invero, significa, "grande e maestosa residenza signorile (almeno in origine), strutturata a fortificazione, tipica dimora di signori feudali o rinascimentali o costruita anche in

epoca più tarda ma a somiglianza di essa”. E per “palazzo”, d'altra parte, deve intendersi: “edificio di notevole impegno e sviluppo architettonico, adibito nel suo complesso ad abitazione signorile o a sede di pubblici uffici e - oggi per estensione - caseggiato cittadino, ma pur sempre di notevole mole unitaria e a più piani, comprendente un numero notevole di appartamenti ed, eventualmente, di negozi e uffici o adibito ad altre destinazioni di notevole spicco socio-economico”.

Queste definizioni sono sufficienti per dimostrare che la categoria A/9, lungi dal poter essere attribuita a tutti gli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico ai sensi della legislazione sui beni culturali, può ricomprendere soltanto edifici di ben specifiche e non comuni caratteristiche, anche se, certamente, tra i più rilevanti (per qualità anche se non per quantità) tra tutti quelli che costituiscono il patrimonio culturale della Nazione e che richiedono più ingenti spese di manutenzione: il che spiega perfettamente perché meritino, anche fiscalmente, una considerazione particolare.

Siffatto indirizzo interpretativo recepisce un orientamento univoco delle Commissioni tributarie²⁸ ed ha trovato sostegno da parte del Giudice delle leggi, che ha ritenuto costituzionalmente legittima l'interpretazione in parola, osservando che rientra nella discrezionalità del legislatore e non è manifestamente irragionevole la norma che considera, ai fini del canone di locazione, i requisiti oggettivi dell'immobile, attribuendo rilievo al particolare pregio storico o artistico che esso presenta²⁹.

Per completezza, va peraltro rammentato che la tematica appare riproposta dalla Suprema Corte che, tornata in argomento e discostandosi dal precedente indirizzo, ha affermato che, ai fini dell'applicabilità o meno delle norme sull'equo canone, i palazzi di interesse storico o artistico vanno considerati di categoria A/9 solo se destinati ad abitazione, anche se tale destinazione non deve necessariamente comprendere l'intero palazzo e può essere relativa pur ad una sola parte di esso, allorché tale parte, nonostante le minori dimensioni, si possa considerare, ripetendo le caratteristiche

²⁸ Comm. trib. Bergamo 18 settembre 1995, in *Arch. loc.*, 1996, 592; Comm. trib. Piacenza 19 ottobre 1993, in *Riv. giur. trib.*, 1994, 601; Comm. trib. Piacenza 25 marzo 1992, in *Foro it. Rep.*, 1992, voce *Catasto*, n. 23; Comm. trib. Piacenza 20 gennaio 1992, in *Arch. loc.*, 1992, 189; l'avviso è accolto anche dalla Corte dei conti (Corte conti 14 febbraio 1994, in *Arch. loc.*, 1994, 394).

Il giudice, ove ritenga non conforme alla legge l'atto di classamento dell'unità immobiliare può, disapplicando l'atto di classamento operato dall'autorità amministrativa, determinare, in via incidentale, al solo fine di accertare l'applicabilità della l. 431/1998, la categoria catastale ad essa più consona, senza che rilevi il mancato ricorso alla Commissione Tributaria avverso quel classamento, attesa la completa autonomia del rapporto locativo rispetto a quello tributario (Cass. 24 marzo 1997 n. 2577, in *Giur.it.*, 1997, I, 1, 1040; Cass. 7 aprile 1987 n. 3364, in *Mass. Giur. It.*, 1987).

²⁹ Corte cost., 15 luglio 1997, n. 237, in *Giust. Civ.*, 1997, I, 2366; *Giur. Costit.*, 1997, 2265; *Arch. loc.*, 1997, 582; *Corriere Giur.*, 1997, 10, 1222; *Foro It.*, 1997, I, 2759; *Cons. Stato*, 1997, II, 1091.

architettoniche-costruttive del tutto, un palazzo di eminenti pregi storici o artistici, secondo l'incensurabile valutazione del giudice di merito³⁰.

Tale ultima soluzione interpretativa sembra, ormai, avere preso il sopravvento, giacché confermata per ben due volte³¹. Allo stato, dunque, può dirsi che la destinazione abitativa può essere relativa pur ad una sola parte del palazzo, quando tale parte, nonostante le minori dimensioni, si possa considerare appartenente alla categoria secondo la valutazione del giudice di merito.

1.2.5. Profili fiscali degli immobili di interesse artistico e storico

L'annosa *querelle* interpretativa, che oppone gli uffici finanziari ai contribuenti - sostenuti, oltre che dalla posizione espressa dalla Cassazione, anche dalla prevalente dottrina e dalla giurisprudenza di merito, salvo rare eccezioni³²- concerne

³⁰ Cass. 19 novembre 1993 n. 11445, in *Corriere Trib.*, 1993; Cass. 17 aprile 2000 n. 4922, in *Mass. Giur. It.*, 2000, in *Foro It.*, 2000.

³¹ Cass. 24 giugno 2003 n. 10013, in *Guida al Diritto*, 2003, 39, 56; *Mass. Giur. It.*, 2003; *Arch. loc.*, 2003, 843; *Gius.*, 2003, 24, 2802; *Rass. Locaz. Condom.*, 2003, 560; *Arch. Civ.*, 2004, 536; Cass. 10 agosto 2004, n. 15422, in *Mass. Giur. It.*, 2004; *Arch. loc.*, 2005, 86; *Mass. CED Cassazione*, 2004.

³² Sul criterio di determinazione del reddito su base catastale, quale criterio generale che deve trovare applicazione indipendentemente dalla circostanza che l'immobile sia locato, si vedano, *ex multis*, Sforza Fogliani, *Locazione di immobili storico-artistici: questioni tributarie connesse e non*, in *Arch. loc.*, 1992, 3 ss.; Solarino, *Determinazione del reddito dei fabbricati di interesse storico o artistico*, in *Boll. Trib.*, 1995, 226; Cattabriga, *Locazione di immobili di interesse storico o artistico ininfluyente per la determinazione della base imponibile*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1995, II, 1341 ss.; Baldassari, *Criteri di determinazione del reddito di fabbricati di interesse storico e artistico*, in *Riv. Giur. Trib.*, 1995, 622; Chirichigno, *Determinazione del reddito dei fabbricati di interesse storico o artistico*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1996, II, 887 ss.; Capolupo, *Le imposte sui redditi dei beni di interesse storico e culturale*, *ibidem*; Luca-Servadei, *Tuir - Immobili di interesse storico o artistico*, in *Fisco*, 1997, 4207 ss.; Padovani, *Riflessioni in tema di trattamento fiscale degli immobili di interesse storico ed artistico*, in *Rass. Trib.*, 1997, 979 ss.; Ferrati, *Considerazioni in tema di determinazione del reddito imponibile degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Riv. Giur. Trib.*, 1997, 1088 ss.; Alemanno, *Immobili di interesse storico o artistico: imposte sul reddito e dintorni*, in *Boll. Trib.*, 1997, I, 796 ss.; Id., *Ancora sugli immobili di interesse storico o artistico concessi in locazione, con accenni sulle competenze in materia di rimborsi ex artt. 37 del D.P.R. n. 602/1973, nella fase transitoria di riforma dell'Amministrazione finanziaria ed in prospettiva futura anche sulle controversie*, *ibidem*, 1819 ss.; Rebecca-Moro, *Immobili di interesse storico o artistico - Imposte sul reddito e Ici*, *ivi*, 1997, 13261 ss.; Id., *Immobili di interesse storico o artistico - Imposte sul reddito ed indirette*, *ivi*, 1999, 6100 ss.; Caumont Caimi, *Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico*, in *Boll. Trib.* 1997, 796 ss.; Id., *Immobili storici: chiuso il capitolo imposte dirette, si apre quello delle indirette*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1999, II, 1031 ss.; Mastroiacovo, *Le locazioni di immobili di interesse storico o artistico*, in *Rass. Trib.*, 2002, 573 ss. *Contra*, cfr. Annecchino, *Beni culturali e benefici fiscali*, in *Foro It.*, 1994, I, 3490 ss.; Id., *Equivoci in tema di tassazione degli immobili vincolati*, *ivi*, 1999, I, 1677 ss., secondo il quale, l'agevolazione fiscale «incondizionata» al possesso di beni culturali, non solo risulta priva di giustificazione, ma finisce per essere un privilegio «costituzionalmente illegittimo e socialmente inaccettabile». In giurisprudenza, in linea con l'orientamento della prevalente dottrina, si segnalano, Comm. trib. I grado Pisa, Sez. IV, n. 259 del 1994, in *Boll. trib. infor.*, 1995, 226; Id. Venezia, Sez. III, n. 298 del 1995, in *Dir. Prat. Trib.*, 1995, II, 1339 ss.; Id. Firenze, Sez. II, n. 117 del 1995, in *Riv. Dir. Trib.*, 1996, II, 885 ss.; Id. Perugia, Sez. VI, n. 257 del 1996, in *bancadati «il fiscovideo»*; Id. Reggio Emilia, Sez. VII, n. 20 del 1996, in *bancadati Ipsoa*; Comm. trib. prov. Treviso, Sez. I, n. 83 del 1998; Id. Milano, Sez. XXXVIII, n. 290 del 1997. *Contra*, Comm. trib. I grado Firenze, Sez. VIII, n. 418 del 1995; Comm. trib. prov. Modena, Sez. III, n. 196 del 1997, che copia pedissequamente la decisione della

l'individuazione del criterio applicabile, ai fini fiscali, per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico o artistico concessi in locazione.

La Suprema Corte conferma l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale sviluppatosi intorno alla *vexata quaestio* relativa alla tassazione degli immobili di interesse storico-artistico³³, favorevole alla tassazione in base alla rendita catastale.

La Circolare 9/E adottata dall'Agenzia delle Entrate il 14 marzo 2005 relativa alla «Determinazione del reddito degli immobili di interesse storico e/o artistico e gestione delle relative controversie»³⁴, benché abbia assunto rilievo decisivo nel contesto del lungo e faticoso cammino verso il riconoscimento di una effettiva tutela delle ragioni dei contribuenti proprietari di immobili di pregio storico-artistico, non era riuscita a porre fine all'annosa questione, ma, ancora una volta, confermava l'orientamento restrittivo e penalizzante dell'Amministrazione finanziaria contrario all'interpretazione

Comm. trib. I grado Firenze, Sez. VIII, n. 418 del 1995, comprese le sviste e gli errori formali; Comm. trib. reg. Firenze, Sez. XXXI, dec. n. 5 del 1997, ove si afferma che la previsione dell'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991 ha finalità e contenuti antielusivi ed è destinata, in presenza delle disposizioni agevolative, già contenute nell'art. 134, 3° comma, del T.U.I.R., a disciplinare unicamente la determinazione del reddito degli immobili non censiti in catasto e che non siano locati. Pertanto, qualora l'immobile sia locato, secondo la Commissione tributaria tornerà applicabile il regime ordinario di tassazione ricavabile dal combinato disposto degli artt. 34, 129 e 134 T.U.I.R. Si tratta di decisioni isolate, rispetto all'orientamento della giurisprudenza di merito di cui sopra, motivate da argomentazioni assolutamente confuse ed incoerenti (Alemanno, *Immobili di interesse storico o artistico: imposte sul reddito e dintorni*, cit., 798).

³³ Per la prima volta la Corte di Cassazione si è pronunciata sull'argomento con sent. n. 2442 del 1999, affermando che nel caso di locazione dell'immobile storico la tassazione debba avvenire in base alla rendita catastale, ovvero in relazione alla minore delle tariffe d'estimo della zona in cui è situato l'immobile vincolato. In altre parole, l'applicazione dell'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991, quale «norma recante l'esclusiva ed esaustiva disciplina per la fissazione dell'imponibile rispetto agli edifici di interesse storico o artistico», consentirebbe l'imposizione della più bassa delle tariffe d'estimo della zona a prescindere dalla locazione del bene a canone superiore. Successivamente, si vedano, *ex plurimis*, Cass., sentt. nn. 5740 e 7408 del 1999, 8038, 9945 e 10135 del 2000, 11211 del 2001, 12790 del 2002, 14480, 17685 del 2003, 368, 13687, 13694, 15531, 15537, 15671, 19149, 19519, 20354, 20533 del 2004, 924 e 1383 del 2005. Tuttavia, si veda Cass. sent. n. 10859 del 2005 ove viene circoscritta l'operatività del principio di cui all'art. 11, 2° comma, della legge n. 413/1991 ai soli immobili che siano oggetto del «vincolo diretto» disciplinato dalle regole sui beni del patrimonio storico e artistico, escludendo quindi gli immobili oggetto del «vincolo indiretto». Peraltro, la posizione assunta dalla giurisprudenza di legittimità è stata ampiamente condivisa dai Tribunali amministrativi che si sono pronunciati in merito alla disapplicazione dei decreti e dei provvedimenti contenenti le istruzioni ministeriali alle dichiarazioni dei redditi (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lazio, ordd. nn. 2323 e 4385 del 2000; Cons. di Stato, ordd. nn. 1913 e 1655 del 2000; in tali occasioni i giudici del Consiglio di Stato, chiamati a giudicare sulla revoca dell'ordinanza di sospensione del modello delle istruzioni alla dichiarazione dei redditi, tramite il richiamo, in punto di *fumus boni iuris*, all'orientamento della Corte di cassazione, che esclude la tassabilità dei canoni di locazione degli immobili soggetti a vincolo storico o artistico, hanno confermato la sospensiva adottata dal Tribunale amministrativo regionale, ribadendo l'erroneità dell'interpretazione propugnata dall'Amministrazione finanziaria).

³⁴ L'art. 6 della Circolare n. 9/E adottata dall'Agenzia delle Entrate ha preso atto delle pronunce della Corte costituzionale e del consolidato orientamento della Corte di Cassazione, ritenendo non ulteriormente sostenibile la tesi interpretativa che, in via generalizzata, nega l'estensione del trattamento speciale previsto dall'art. 11, comma 2, della l. n. 413 del 1991 agli immobili di interesse storico e/o artistico concessi in locazione. Pertanto devono intendersi superate tutte le istruzioni precedentemente fornite in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione.

letterale, logico-sistematica della norma e soprattutto alla politica fiscale già da tempo avviata dal legislatore tributario. Essa circolare aveva riconosciuto che l'imponibile, derivante dalla locazione di immobili di interesse storico e artistico, andava calcolato applicando la più bassa delle tariffe d'estimo della zona³⁵, a prescindere dalla locazione del bene a canone superiore, ma l'operatività di detto criterio non si estendeva al di là dei fabbricati di natura abitativa.

L'Amministrazione finanziaria ha sempre sostenuto che, relativamente agli immobili di interesse storico e/o artistico concessi in locazione, il reddito da dichiarare scaturisce dal confronto tra il reddito effettivo, opportunamente diminuito della percentuale deducibile, e la rendita catastale³⁶. Viceversa, per quelli non locati, indipendentemente dalla categoria loro attribuita o attribuibile, si è ritenuto che in ogni caso dovesse farsi riferimento alla minore delle tariffe d'estimo della zona censuaria in cui si trovano.

La *querelle* interpretativa tra Amministrazione Finanziaria e contribuenti ha avuto origine dalla esatta applicazione delle disposizioni dell'art. 11, comma 2, della l. n. 413/1991 allorché viene previsto che "in ogni caso³⁷, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico... è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato".

³⁵ Occorre precisare che con il termine "minore tra le tariffe d'estimo", non s'intende la minore tariffa prevista per gli immobili appartenenti alla stessa categoria, ma la minore tariffa prevista per le abitazioni situate nella medesima zona in cui si trova l'immobile.

³⁶ Cfr. art. 37 del T.U.I.R., approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. La regola generale prevista per tutti i fabbricati dispone che il reddito medio delle unità immobiliari debba essere determinato, secondo le norme della legge catastale, mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo. Tuttavia, nel caso di immobili concessi in locazione, qualora il canone di locazione, ridotto forfetariamente del 15%, risulti superiore al reddito catastale, esso, al netto della riduzione, costituirà la base imponibile dell'Irpef. In dottrina, si vedano Cappellini – Lugano, *Nuova disciplina fiscale del reddito delle persone fisiche e delle società*, in *Il sole 24 ore*, 2007; Cavandoli, *Determinazione del reddito degli immobili di interesse storico o artistico*, in *Vita Notar.*, 2000, 767; Lucariello, *Note riepilogative sul trattamento tributario degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Riv. Notar.*, 2000, 429).

Pertanto, il contribuente dichiarerà il reddito catastale, solo qualora quello locativo non sia superiore. In tale contesto, si inserisce l'art. 11 della legge n. 413 del 1991, che, dopo aver apportato una serie di modifiche al Testo Unico delle imposte dirette, al 2° comma statuisce che in ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'art. 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 e successive modificazioni e integrazioni, è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato» (Sull'argomento si veda, Sterpi, *Dalla ciliegina sulla torta alla torta*, in *La defiscalizzazione dell'investimento culturale*, a cura dell'Osservatorio Impresa e cultura, Torino, 2003, 46 ss.).

³⁷ Sull'applicabilità del brocardo latino alle disposizioni costituzionali, si veda Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 2001, 34, ove secondo l'A. non è necessaria l'interpretazione quando, in presenza di disposizioni univoche, si abbia «una perfetta, evidente ed immediata coincidenza tra disposizione e norma, bastando in questi casi la mera lettura del testo per comprenderne il significato». *Contra*, Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 354, secondo il quale sarebbe «ovvio che la *claritas* non si può altrimenti accertare che con la previa interpretazione».

A tale proposito, il Ministero delle Finanze, in due circolari (CM10 giugno 1993 n. 7 e 30 maggio 1995, n. 154), ha sostenuto che la disposizione in esame non fosse estensibile anche alle ipotesi di locazione dell'immobile e che, di conseguenza, agli immobili vincolati locati dovevano essere applicate "tutte le regole relative alla tassazione sulla base del reddito effettivo".

A sostegno e conferma delle proprie tesi, il Ministero si è espresso ancora nella nota n. 42935 del 25 febbraio 2000 e nella Circolare 20 giugno 2002, n. 55/E.

Secondo l'orientamento, palesemente restrittivo, a lungo sostenuto dall'Amministrazione finanziaria, presupponendo che l'espressione «in ogni caso» assuma il significato di «in ogni altro caso», cioè «in caso di mancata locazione e mancato accatastamento»³⁸, il criterio della minore tra le tariffe d'estimo si dovrebbe applicare agli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, *ex lege* n. 1089 del 1939 e sue modificazioni³⁹ - richiamata dall'art. 1, secondo comma, lett. a, della legge n. 431 del 1998 - solo qualora tali fabbricati non siano censiti in catasto o non siano locati a terzi⁴⁰. Peraltro, il Ministero delle Finanze facendo leva sulla nuova disciplina

³⁸ Infatti, occorre precisare che l'art. 11, 1° comma, sostituendo il secondo comma dell'art. 129 del T.U.I.R., dispone che «per i fabbricati dati in locazione, qualora per effetto di regimi legali di determinazione del canone questo, ridotto del 25%, risulta inferiore per oltre un quinto al reddito medio ordinario di cui al 1° comma dell'art. 37, il reddito imponibile è determinato dal canone di locazione ridotto del 25% (...)». Tuttavia, è proprio contestualizzando la norma in questione nel quadro normativo in cui è inserita che la Suprema Corte la qualifica come «esplicazione e completamento della norma dettata dal secondo comma dell'art. 129 come appena sostituito». Affermare che la disposizione della cui interpretazione si dubita si riferisca esclusivamente alla determinazione del reddito per gli immobili di interesse storico-artistico, ove non locati, «toglierebbe qualsiasi valore all'inciso in questione relegandolo nel limbo del pleonastico» (Cass. Sez. V n. 2178 del 3 febbraio 2005, in *Mass. Giur. It.*, 2005). Peraltro, anche se la locuzione «in ogni caso» significasse «in ogni altro caso», cioè nel caso di non locazione degli immobili, pur prescindendo dall'eccessiva forzatura di tale esegesi, essa consentirebbe comunque una lettura della norma a favore del contribuente, dal momento che l'ipotesi contemplata dall'art. 11, 1° comma, della legge n. 431 del 1991, concerne le locazioni a regime legale di determinazione del reddito e, pertanto, ricondurrebbe, in ogni altro caso - ovvero, nelle ipotesi di locazione a canone libero - alla tassazione sulla base della rendita catastale agevolata, tutelando egualmente le ragioni del contribuente (Cass. Sez. I, n. 2442 del 18 marzo 1999, in *Mass. Giur. It.*; Commis. Trib. Reg. Lazio Roma, Sez. XXXVIII, n. 12 del 3 febbraio 2006, in *Boll. Trib.*, 2006, 15-16, 1337, nota di Gallo).

³⁹ La legge n. 1089 del 1939 è confluita nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), abrogativo del d.lgs. 490/1999, corretto ed integrato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62.

⁴⁰ Per gli immobili vincolati, concessi in locazione, invece, il reddito imponibile dovrebbe determinarsi secondo le regole generali stabilite dall'art. 37, comma 4-bis, del T.U.I.R., ossia in misura pari al maggiore tra il canone risultante dal contratto, ridotto forfetariamente del 15% ed il reddito catastale. Sul tentativo dell'Amministrazione finanziaria di «adottare in ogni occasione l'interpretazione più sfavorevole al contribuente» e «penalizzante per gli immobili in esame», si vedano Veroi, Nota a Comm. trib. I grado Perugia, Sez. VI, n. 257 del 1996, in *Fisco*, 1996, 6696; Caumont Caimi, *Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico*, 359. Più approfonditamente, cfr. Fregni, *Il regime fiscale*, in Barbati-Cammelli-Squillo (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003, 200 ss.. *Contra*, Anecchino, *Equivoci in tema di tassazione degli immobili vincolati*, cit., 1679 ss., secondo cui la lettura della norma offerta dalla Cassazione e dalla prevalente dottrina si risolverebbe sostanzialmente in «un regalo a pochi fortunati», «un regalo a chi probabilmente non ha bisogno di

delle locazioni, che, confermando la determinazione del reddito sulla base dei canoni locativi, ha previsto anche con riferimento agli immobili di interesse storico o artistico un'ulteriore riduzione del 30% dei canoni «concordati», ha sostenuto che le disposizioni sancite dalla legge n. 431 del 1998 avessero eliminato ogni dubbio, prevedendo esplicitamente l'imposizione degli immobili sulla base dei canoni di locazione stabiliti nei contratti⁴¹.

Sulla scia del suddetto indirizzo ministeriale, una minoritaria giurisprudenza, sia pur avvalendosi di «deboli ragioni formali»⁴², palesemente erronee e prive di fondamento, fornisce un'interpretazione dell'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991 favorevole al Fisco⁴³. In primo luogo, sostiene la non operatività della norma, constatando la mancata inclusione della stessa nel corpo del T.U.I.R. Tuttavia, sembra

regali». Sono state numerose le istruzioni e le circolari dal Ministero delle Finanze che confermano tale posizione, cfr., *ex plurimis*, le istruzioni per la compilazione del Mod. 740/97, redditi 1996, D. M. 14 febbraio 1997, in *Suppl. ord.*, n. 34 alla *Gazz. Uff.* del 15 febbraio 1997, n. 38/97, ove l'Amministrazione dispone che agli immobili di interesse storico o artistico concessi in locazione «devono essere applicate tutte le regole relative alla tassazione sulla base del reddito effettivo, compreso il confronto tra la rendita (...) ed il canone di locazione»; più di recente, si vedano le circolari 22/E/2001 e 6/E/2002. Solo con la circolare 9/E/2005, l'Agenzia delle Entrate, nel prendere atto dell'orientamento giurisprudenziale espresso dai supremi giudici di legittimità e dalla Corte costituzionale, ha ritenuto non più sostenibile la propria tesi, ammettendo esplicitamente di uniformarsi all'interpretazione della Corte di Cassazione.

⁴¹ Con il comunicato 20 aprile 2000 (in *Fisco*, 2000, 6216), il Ministero delle Finanze sostiene che la legge n. 431 del 1998 abbia abrogato l'art. 11, 2° comma, della legge 413 del 1991, dal momento che la riduzione del 30% prevista dalla successiva legge non avrebbe senso qualora la determinazione del reddito dovesse avvenire in base al criterio catastale. Nella sentenza n. 2178 del 2005 la Suprema Corte dichiara palesemente infondata la tesi sostenuta dalle ricorrenti Amministrazioni finanziarie sull'assunto che, non avendo le disposizioni dettate dalla legge n. 431 del 1998 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) natura di interpretazione autentica rispetto alla disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 11 della legge n. 413/1991, le disposizioni della nuova legge, a norma dell'art. 11, 1° comma, delle preleggi («la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo»), sono inapplicabili alla specie *ratione temporis*. Da ultimo, sull'interpretazione autentica, si vedano, *ex plurimis*, AA. VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, a cura di A. Anzon, Torino, 2001; A. Pugiotto, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003. Inoltre, la Confedilizia, nel ricorso sollevato dinanzi al Tribunale amministrativo avverso il D. M. di approvazione dell'Istruzione ministeriale alla dichiarazione dei redditi Mod. 730/00, al fine di ottenere l'annullamento e, in via interinale, la sospensione delle medesime istruzioni, nella parte in cui dispongono l'obbligo di dichiarare, per gli immobili vincolati, il reddito da locazione, in luogo della rendita catastale, rileva l'assoluta infondatezza della tesi sostenuta dall'Amministrazione poiché la legge n. 431 del 1998 «riguarda solo il settore locativo e non può aver modificato la normativa fiscale precedente, non essendovi peraltro alcuna traccia di siffatta intenzione neppure nei lavori preparatori». Per un'analisi più approfondita delle problematiche connesse alla fattispecie in questione si veda Caumont Caimi, *Immobili storici: nuove conferme in tema di imposte dirette e indirette*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2000, II, 886 ss..

⁴² In tal senso, cfr. Caumont Caimi, *Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico*, 359.

⁴³ Cass. civ., Sez. V, n.11211 del 30 luglio 2002, in *Fisco*, 2002, 6575, nota di M.G. *Dir. e Prat. Trib.*, 2003, 2, 293. Sulle molteplici censure mosse nei confronti delle decisioni pronunciate dalla Comm. trib. I grado Firenze, Sez. VIII, n. 418 del 1995; Comm. trib. prov. Modena, Sez. III, n. 196 del 1997; Comm. trib. reg. Firenze, Sez. XXXI, dec. n. 5 del 1997, si vedano Alemanno, *Immobili di interesse storico o artistico: imposte sul reddito e dintorni*, cit., 798; Padovani, *Riflessioni in tema di trattamento fiscale degli immobili di interesse storico ed artistico*, cit., 980; Caumont Caimi, *Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico*, cit., 359.

evidente che inserire o meno una disposizione all'interno di un testo unico rientri nella valutazione di opportunità operata dal legislatore tributario; anche perché, escludere l'efficacia di una norma, a causa della sua mancata inclusione nella raccolta, significherebbe compromettere l'operatività del principio generale secondo cui *lex posterior derogat legi anteriori*⁴⁴. Inoltre, la tesi secondo cui la norma in oggetto risulti applicabile ai soli casi di mancata locazione o mancato accatastamento dell'immobile, in quanto, alla luce della rubrica in cui è inserita - «Adempimenti strumentali e disposizioni per contenere l'elusione e per reprimere il contrabbando di tabacchi» - si attaglierebbe solo a queste ipotesi, ovvero le uniche che potrebbero dare adito a fattispecie elusive⁴⁵, è facilmente confutabile rilevando l'assenza di un effettivo filo conduttore che colleghi le molteplici disposizioni contenute nell'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991⁴⁶.

La lettura propugnata dall'Amministrazione finanziaria, ad avviso della Cassazione, sembra prescindere dal canone ermeneutico dettato dall'art. 12, 1° comma, delle «Disposizioni sulla legge in generale», in base al quale, «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

In primis, il tenore letterale della locuzione «in ogni caso» dovrebbe indurre *ex se* a ritenere che il criterio di determinazione della base imponibile di cui all'art. 11, 2° comma, operi sempre e comunque, cioè in ogni situazione, in ogni circostanza, senza eccezioni, condizioni o limitazioni. Appare evidente che tale espressione esprime la chiara ed inequivocabile manifestazione dell'intenzione del legislatore di sottoporre i fabbricati di interesse storico o artistico all'unico criterio di determinazione dell'imponibile della rendita catastale (con il beneficio dell'applicazione della minore delle tariffe d'estimo), indipendentemente dal fatto che tali immobili siano locati, concessi in comodato, adibiti ad uso abitativo o meno.

Sia la giurisprudenza di legittimità, che quella di merito, hanno costantemente manifestato un orientamento contrario a quello del Ministero, propendendo per l'irrilevanza del canone di locazione nella determinazione del reddito degli immobili di

⁴⁴ Così, Padovani, Riflessioni in tema di trattamento fiscale degli immobili di interesse storico ed artistico, cit., 981.

⁴⁵ Uniformandosi all'orientamento da altri sostenuto (Alemanno, *Immobili di interesse storico o artistico: imposte sul reddito e dintorni*, cit., 797), non si comprende in che modo l'elusione risulti più contenuta, negando l'agevolazione, allorquando l'immobile di interesse storico-artistico sia concesso in locazione.

⁴⁶ In tal senso, Caumont Caimi, Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico, cit., 350.

interesse storico-artistico⁴⁷. Detta giurisprudenza ha, in effetti, disconosciuto l'interpretazione dell'amministrazione finanziaria, statuendo la tassazione di siffatta categoria di immobili, sempre e comunque in base alla minor tariffa d'estimo della zona censuaria di ubicazione degli stessi, pur se concessi in locazione.

L'Avvocatura generale dello Stato, con nota n. 136712P del 4 dicembre 2003, ha dichiarato l'opportunità di un riesame della questione esprimendo parere favorevole all'abbandono delle controversie pendenti in cui si faccia questione in modo indiscriminato - senza cioè tener conto dell'uso abitativo o non abitativo - della rilevanza dei canoni di locazione ai fini della determinazione del reddito degli immobili in esame, dovendosi ormai ragionevolmente escludere un mutamento dell'indirizzo giurisprudenziale.

Successivamente l'Amministrazione finanziaria sembra chiudere l'annosa controversia con una presa d'atto del consolidato orientamento giurisprudenziale, contrario ai propri dogmi: dapprima, con la circolare n. 9/E del 14 marzo 2005, ha superato la tesi restrittiva precedentemente sostenuta con specifico riferimento ai soli immobili a destinazione abitativa; successivamente, con la circolare n. 2/E del 17 gennaio 2006, recependo le sentenze della Cassazione n. 2178 del 3 febbraio 2005⁴⁸, 10860 e 10862 del 23 maggio 2005, sembra aver definito la diatriba interpretativa, chiarendo che la tassazione agevolata degli immobili storico-artistici sulla base della minore tariffa d'estimo riguarda sia gli immobili ad uso abitativo, sia quelli ad uso

⁴⁷ Con le sentenze: Cass. civ., Sez. I del 18 marzo 1999, n. 2442, in *Mass. Giur. It.*, 1999, in *Giur. Imposte*, 1999, in *Riv. Giur. Edil.*, 1999, I, in *Arch. loc.*, 1999, *Boll. Trib.*, 1999, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1999, II, nota di Caumont Caimi, in *Fisco*, 1999, nota di Veroi, in *Giur. It.*, 1999; Cass. 8038/2000; Cass. 9945/2000; Corte Cost., n. 346 del 2003 in *Arch. loc.*, 2004, 44; Cass. 29 settembre 2003 n. 14480, sez V, in *Boll. Trib.*, 2004, 859; Cass. civ., Sez. V, 12 agosto 2004, n.15671 in *Mass. Giur. It.*, 2004, in *Arch. loc.*, 2005, 89; Cass. civ., Sez. V, 19 agosto 2004, n.16225, in *Arch. loc.*, 2005, 1, 40; Cass. civ., Sez. V, del 30 dicembre 2004, n. 24226 in *Mass. Giur. It.*, 2004, in *CED Cassazione*, 2005; Cass. civ., Sez. V, 16 febbraio 2005, n. 3083 in *Mass. Giur. It.*, 2005, in *CED Cassazione*, 2005. Cass. civ., Sez. V, 11 agosto 2004, n.15537 in *Mass. Giur. It.*, 2004, in *Arch. loc.*, 2004, 745, in *Arch. loc.*, 2005, 88.

⁴⁸ La sentenza n. 2178 del 2005 ha accolto le ragioni dei contribuenti, al fine di «agevolare i proprietari di tali immobili gravati da elevati costi di manutenzione», considerando quale regime applicabile al reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, «la minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato», Respungendo, per infondatezza dei motivi addotti, tutte le eccezioni di incostituzionalità conseguenti a tale interpretazione, nonostante comporti una notevole riduzione del gettito per l'erario, violi l'art. 81 della Costituzione, per mancanza di copertura finanziaria, nonché, leda il principio di eguaglianza. Oltre al principio di diritto ormai consolidatosi, in base al quale, in tema di imposte dirette, la determinazione del reddito fondiario per gli immobili di interesse storico o artistico deve effettuarsi sempre con riferimento alla più bassa delle tariffe d'estimo della zona a prescindere dalla locazione del bene a canone superiore, la Suprema Corte estende l'operatività di tale beneficio a tutti i fabbricati in questione, compresi quelli adibiti o concessi in locazione a uso diverso dall'abitazione.

diverso da quello abitativo, eguagliando il trattamento fiscale a prescindere dal relativo utilizzo.

Ma la scarsa chiarezza in ordine alla corretta applicazione della norma in riferimento alla determinazione del reddito degli immobili storici si è manifestata anche nella Risoluzione 99/E del 3 agosto 2006, allorché l'Amministrazione Finanziaria ha affrontato il problema di applicazione della norma *de qua* ad un fabbricato di interesse storico-artistico quale bene strumentale di un'impresa. L'Agenzia delle Entrate ha ritenuto che, in tale circostanza, il reddito degli immobili debba sottoporsi alla disciplina del reddito d'impresa e non a quella dei redditi fondiari.

Tale interpretazione non sembra coerente con la posizione assunta dal Ministero con la precedente circolare 2/E e non trova alcun conforto nel dettato normativo dell'art. 11 della l. 413/1991, dove non si evidenzia alcuna distinzione, anzi si prescinde dalla categoria di reddito.

Milita a sostegno di tale ricostruzione la *ratio* sottesa al regime fiscale dei beni culturali. Gli immobili in questione devono essere riconosciuti di particolare interesse dal Ministero della Pubblica Istruzione e sono soggetti a numerosi «vincoli» di carattere amministrativo, quali ad esempio, il divieto di modifica o restauro senza previa autorizzazione ministeriale, l'obbligo di provvedere alla conservazione e alla protezione, l'obbligo di preventiva denuncia al Ministero nel caso di trasferimento della proprietà o detenzione, il diritto di prelazione dello Stato nel caso di cessione. Il complesso degli oneri gravanti per legge sulla proprietà di tali beni altro non è che il riflesso della tutela costituzionale loro garantita dall'art. 9 della Costituzione, dal momento che un'effettiva tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione può essere garantita solo sommando le iniziative e gli sforzi pubblici con quelli dei privati. Pertanto, non è logico dubitare dell'opportunità, né della costituzionalità della scelta legislativa che consente di fissare l'imponibile dei beni di interesse storico-artistico sulla base del reddito catastale, anziché facendo riferimento al canone di locazione, in quanto appare evidente «l'esigenza di agevolare i proprietari di quegli immobili» sia (...) «per l'obiettivo difficoltà di desumere dal reddito locativo il reddito effettivo», sia «per la forte incidenza dei costi di manutenzione e di conservazione degli immobili medesimi»⁴⁹. In altre parole, l'agevolazione fiscale trova una ragionevole

⁴⁹ Così, Cass. sent. n. 2442 del 1999. Tale sentenza è annotata favorevolmente da Veroi, Per la Cassazione il reddito degli immobili storici locati è costituito dalla rendita catastale, in *Fisco*, 1999, 6168 ss.; Alemanno, Esclusività della speciale disciplina di cui all'art. 11, 2° comma, l. 413/91, per tassazione, ai fini delle imposte sui redditi (e solo a quei fini?), degli immobili di interesse storico od artistico, in

giustificazione nell'esigenza di tutelare i contribuenti già gravati dal complesso di oneri che se «da un lato compromettono la capacità contributiva», «dall'altro limitano la disponibilità e la commerciabilità dell'immobile»⁵⁰. Sin dalla legge n. 582 del 1982 (cosiddetta legge Scotti), si è sviluppata ed evoluta una ricca legislazione in materia di agevolazioni tributarie, relative agli immobili di interesse storico-artistico, indice dell'utilizzazione del beneficio fiscale quale strumento per reintegrare i proprietari di beni vincolati degli oneri ad essi connessi⁵¹. Dal combinato disposto dell'art. 3 con l'art. 53 della Costituzione emerge l'ormai consolidato principio di diritto secondo cui «la legge tributaria deve trattare in modo eguale i fatti economici che esprimono pari capacità contributiva e deve trattare in modo differenziato i fatti che esprimono capacità contributiva differenziata»⁵².

Boll. Trib., 1999, 833 ss.; Caumont Caimi, Immobili storici: chiuso il capitolo imposte dirette, si apre quello delle indirette, cit., 1031 ss. Contra, cfr. Anecchino, Equivoci in tema di tassazione degli immobili vincolati, ivi, 1999, I, 1677 ss., che prescindendo dall'ambiguità del dato letterale di cui all'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991, critica l'orientamento sostenuto dalla Corte in quanto, a suo avviso, contrario ai principi del sistema fiscale e ai precetti costituzionali in materia. L'autore ritiene priva di giustificazione l'agevolazione tributaria accordata ai proprietari di immobili di interesse storico-artistico, non comprendendo il motivo per cui, traendo essi cospicui proventi dalla cessione a terzi dei loro fabbricati, possano pagare un'imponibile irrisorio. Sostiene l'autore che privilegiare tali contribuenti non solo non significa favorire la conservazione dei loro immobili ma addirittura può ostacolare la finalità di tutela dei beni culturali. L'autore (cfr. Id., Beni culturali e benefici fiscali, cit., 3494) sostiene che l'applicazione del criterio previsto dall'art. 11, 2° comma, della legge n. 413/1991 agli immobili di pregio storico concessi in locazione consentirebbe di «detassare e basta», ossia di privilegiare i più alti redditi, ai quali in sostanza verrebbe accordata un'agevolazione fiscale - pur ritraendo essi ingenti canoni locativi - indipendentemente da un effettivo impegno rivolto alla promozione e alla conservazione dei beni culturali. Conforme al precetto ex art. 9 Cost. è invece la legge n. 512/1982 che subordina l'agevolazione fiscale alla destinazione a museo o biblioteca dell'immobile.

⁵⁰ In tal senso, cfr. Comm. trib. I grado Firenze, Sez. II, n. 117/1995, ove si rileva che la locuzione «in ogni caso», il tenore letterale della norma nel suo complesso e la sua collazione rendono inequivocabile l'applicabilità del criterio di cui all'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991, anche qualora il fabbricato sia locato.

⁵¹ Sul regime fiscale dei beni di interesse storico-artistico, si vedano, *ex plurimis*, Alibrandi-Ferri-Pasolini-Dall'Onda, *Il nuovo regime tributario dei beni culturali* (commento alla l. 2 agosto 1982, n. 512), Milano, 1983; Consoli, voce «Beni culturali - Diritto tributario», in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988; Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, Milano, 1998, 180 ss.; Alibrandi-Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001; De Piaggi, *Il regime fiscale dei beni sottoposti a vincolo di interesse artistico, storico, archeologico ed etnologico*, in *Dir. Prat. Trib.*, I, 1999, 243; Fregni, *Il regime fiscale*, cit., 197 ss.; Marino, *Aspetti fiscali del settore dei beni culturali tra strumenti di sostegno e agevolazioni al mecenatismo*, in Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005, 337 ss..

⁵² Per tale orientamento, si veda, Paladin, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1997, 305 ss.. Per un approfondimento sulle modalità con cui può manifestarsi il favor legislativo, cfr. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, cit., 37 ss.; per un ampio esame sulle fattispecie di esenzione e sulla distinzione tra queste e le fattispecie di esclusione cfr. in particolare, Russo, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1996, 128 ss.; Giannini, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956; sulle agevolazioni in generale, cfr. La Rosa, *Le agevolazioni tributarie*, in «*Trattato di diritto tributario*», diretto da Amatucci, I, Padova, 1994, 401 ss.; per un'analisi delle fattispecie di esenzione-esclusione dell'I.C.I. con riferimento specifico alle diverse cause oggettive, soggettive, funzionali, miste, cfr. Marini, *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, 2000, 112 ss.; Russo, *Manuale di diritto tributario*, cit., 129 ss.; Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, I, 1992, 80.

La necessaria eterogeneità della disciplina fiscale degli immobili di interesse storico-artistico con quella degli altri fabbricati trova giustificazione nel complesso dei vincoli legati alla cura, alla manutenzione ed alla conservazione dei beni culturali; la censura di irragionevolezza, la pretesa violazione del principio di eguaglianza e, quindi, l'eventuale incostituzionalità della normativa di agevolazione fiscale, risulta priva di consistenza, mancando i presupposti per affermare l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della scelta.

In linea con la politica fiscale perseguita dall'evoluzione normativa in materia di agevolazioni tributarie, la fattispecie prevista dall'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1991 ha carattere prettamente oggettivo, stante la *ratio* ad essa sottesa (tutela dei beni culturali, da un lato e, dei contribuenti, gravati dagli oneri sugli immobili, dall'altro)⁵³.

L'interpretazione fornita dalla Suprema Corte, in contrasto con le ragioni del Fisco, si giustifica non solo mediante l'esegesi testuale, ma anche con la contestualizzazione sistematica della norma: essendo oggettivi i presupposti che legittimano la tutela del contribuente, eventuali elementi soggettivi, connessi alla gestione patrimoniale degli immobili (locazione, comodato, abitazione), non consentono di disconoscere l'operatività della disposizione derogatoria prevista dall'art. 11, 2° comma della legge n. 413 del 1991⁵⁴.

1.3. La disciplina giuridica applicabile alle locazioni abitative di immobili di interesse artistico o storico e “di pregio”

Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, lett. a) della legge n. 431 del 1998, i contratti di locazione degli immobili di prestigio «sono sottoposti esclusivamente alla disciplina di cui agli articoli 1571 e seguenti del codice civile», sempre che non siano stipulati secondo le modalità di cui al terzo comma dell'art. 2 della stessa legge (contratti a canone “calmierato”).

La ridondante formula normativa, in apparenza chiara, pone una serie di problemi applicativi.

L'espressione legislativa - merita sottolineare - non può certo essere presa alla lettera,

⁵³ Pistorio, La distinzione tra beni d'interesse storico e artistico in base all'appartenenza a «privati proprietari» o ad enti pubblici (e persone giuridiche private senza fini di lucro): una discriminazione manifestamente irragionevole, in *Giur. It.*, 2004, 1087-1090.

dal momento che vi sono disposizioni extracodicistiche della cui applicabilità al caso in questione nessuno può, ragionevolmente, dubitare.

Si pensi, ad esempio, all'art. 80 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), quale sostituito dall'art. 66 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

La norma detta il duplice principio per cui il fallimento del locatore non scioglie il contratto di locazione d'immobili, talché il curatore subentra nel contratto, laddove, in caso di fallimento del conduttore, il curatore può in qualunque tempo recedere dal contratto, corrispondendo al locatore un equo indennizzo (nella disciplina previgente: giusto compenso) per l'anticipato recesso.

Ancora, può porsi memoria all'obbligo di registrazione di cui agli artt. 2 e 3 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, ed all'art 5 dell'allegata tariffa, imposto indipendentemente dall'ammontare del canone dall'art. 21 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

D'altronde la specificazione contenuta nell'art. 1, secondo comma, della legge n. 431 del 1998 che individua negli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 13 le disposizioni della stessa legge non applicabili alle locazioni di immobili di interesse artistico e storico ovvero di pregio lascia desumere l'applicabilità delle rimanenti norme della legge. Pertanto, se si propendesse per un'interpretazione strettamente letterale del riferimento agli artt. 1571 ss. c.c., si dovrebbe riconoscere che il legislatore è caduto in contraddizione, affermando e negando, nel corpo dello stesso comma, la soggezione dei contratti di locazione di immobili di prestigio alle disposizioni residuali della legge 431 del 1998 non espressamente dichiarate come inapplicabili.

Perciò, sembra corretto ritenere che la formula «sono sottoposti esclusivamente alla disciplina di cui agli articoli 1571 e seguenti del codice civile» debba essere intesa nel senso che il legislatore non ha inteso garantire alcuna protezione ai conduttori di immobili di pregio che abbiano stipulato contratti che prevedano canoni di locazione abbastanza elevati denotando essi buone potenzialità economiche, dovere di protezione che invece subentra allorché gli stessi immobili - per quanto l'ipotesi possa sembrare inverosimile, essa è comunque prevista dal legislatore - siano concessi in locazione mediante la stipula di contratti "a canone calmierato" ai sensi del comma 3 dell'articolo 2: solo il verificarsi di tale ipotesi farebbe ricadere anche gli immobili di pregio "per destinazione" nell'ambito della disciplina specialistica che appunto prevede,

⁵⁴ Sulla natura meramente oggettiva della fattispecie di cui all'art. 11, 2° comma, della legge n. 413 del 1999, si veda Padovani, *Riflessioni in tema di trattamento fiscale degli immobili di interesse storico ed artistico*, cit., 987.

precisamente agli articoli espressamente dichiarati inapplicabili, una serie di agevolazioni fiscali per il locatore ed altre forme di tutela del conduttore, sia in termini di durata del rapporto che di inefficacia dei patti contrari alla legge. L'applicabilità della disciplina speciale si estende, in tal caso, anche a tutti gli articoli della legge n. 392 del 1978 non abrogati dall'art. 14 della legge n. 431 del 1998⁵⁵, che non sarebbero stati altrimenti applicabili.

La soluzione adombrata dall'analisi strettamente letterale trova conferma nel riferimento, contenuto nell'art. 1, terzo comma, della stessa legge, «ai contratti di locazione stipulati dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio, ai quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 1571 e seguenti del codice civile», laddove la stessa norma puntualizza, a seguire, che «a tali contratti non si applica l'articolo 56⁵⁶ della legge 27 luglio 1978, n. 392».

In tale caso, espunto l'avverbio «esclusivamente», il legislatore ha avvertito la necessità di sancire in modo espreso l'inapplicabilità dell'art. 56 citato, che - altrimenti - sarebbe stato applicabile proprio per il venire meno dell'avverbio.

La dottrina⁵⁷ ritiene che il legislatore, nell'escludere l'applicazione della disciplina di garanzia del conduttore residuata alle abrogazioni dettate dall'art. 14 della legge 431 del 1998, abbia voluto irrigidire la disciplina codicistica, sì da garantire una qualche tutela anche al conduttore di immobili di prestigio, deduzione scaturita dall'utilizzo del verbo «sottoposti» - in luogo di espressioni maggiormente neutre quali «regolati», «disciplinati» e simili - e dall'avverbio «esclusivamente». In realtà, l'interpretazione più adeguata sarebbe proprio quella più ovvia: il legislatore ha voluto ben chiarire, con l'avverbio «esclusivamente», che il locatore non può godere dell'effetto combinato dei vantaggi propri della disciplina codicistica (meno vincolistica) e di quelli, anche non meramente fiscali, previsti dalla disciplina specialistica, ma deve eseguire una scelta dirimente: può godere degli uni o degli altri. Tale interpretazione sembra quella più logica alla luce della *ratio* dell'esclusione dall'ambito di applicazione della l. 431/1998 di tali categorie di immobili, non godendo il conduttore di immobili di prestigio di particolare tutela.

⁵⁵ Gabrielli Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano, 2001, 34.

⁵⁶ L'art. 56 della l. 392/1978 prevede che il Giudice con lo stesso provvedimento con cui dispone il rilascio, tenuto conto delle ragioni per le quali viene disposto, concede al conduttore il "beneficio del termine" fissando la data dell'esecuzione entro un periodo massimo di sei mesi, oppure dodici in casi eccezionali.

⁵⁷ V. Lazzaro, Limiti di forma e c.d. derogabilità nelle tipologie locative abitative, in *Giust. Civ.* 1999, II, 113.

Con riferimento, invece, alle norme della legge n. 431 del 1998 applicabili ai contratti in discussione, non sembra potersi dubitare - nonostante qualche voce discorde - che le locazioni abitative di immobili di prestigio, così come gli altri contratti disciplinati dalla stessa legge, siano assoggettate alla prescrizione di forma scritta⁵⁸ prevista dall'art. 1, quarto comma, della legge medesima, in quanto tale disposizione non è tra quelle, ivi elencate, che trovano limiti al proprio ambito di applicazione⁵⁹. Depongono in tal senso, sul piano sistematico, sia la portata generale della previsione di forma⁶⁰, collocata all'art. 1, ultimo comma, della legge, sia l'omessa indicazione della menzionata disposizione tra quelle non applicabili ai contratti di cui allo stesso art. 1, secondo comma. Sul piano della *ratio*, militano nel senso dell'applicabilità del requisito formale alle locazioni di immobili di prestigio sia la finalità di «trasparenza» perseguita dalla norma, sia la necessità di assicurare certezza ai rapporti giuridici, sia l'esigenza di garantire alle parti una seria e ponderata valutazione dell'atto che si accingono a porre in essere⁶¹, con particolare attenzione alla tutela della parte contrattualmente debole del rapporto, sia lo scopo di promuovere l'osservanza degli adempimenti tributari derivanti dalla stipulazione dei contratti di locazione: in dottrina si è affermato⁶² che sarebbe invero paradossale, a quest'ultimo riguardo, che fossero posti in condizione di potere sfuggire al fisco proprio quei locatori titolari di immobili di particolare pregio e maggiormente liberi di lucrare da essi in assoluta libertà.

Peraltro tale ultima esigenza di carattere fiscale – come sopra ricordato - sembra essere venuta meno alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza secondo

⁵⁸ Il principio della libertà delle forme connota necessariamente delle implicazioni ideologiche: l'idea di libertà di contrarre, subisce, invero, delle limitazioni, ogni qualvolta siano imposti dei vincoli. Il codice civile del 1865 si mostrava particolarmente rigido in merito alle prescrizioni di forma; il codice vigente, frutto dell'unificazione dei sistemi civili e commerciali, ha trasfuso nel diritto generale delle obbligazioni, la libertà formale che caratterizzava le obbligazioni commerciali. Negli ultimi anni, la legislazione speciale sta veicolando un ritorno a quel formalismo negoziale del quale gli ordinamenti moderni sembravano proiettati a liberarsi progressivamente, proprio per facilitare gli scambi commerciali: v. Irti, *Idola libertatis. Tre esercizi sul formalismo*, Milano, 1985, e Perlingieri *Forma dei negozi e formalismo degli interpreti*, Napoli, 1987, 29 ss.

⁵⁹ P. Giuggioli – P.F. Giuggioli, *La nuova disciplina delle locazioni abitative*, Giuffrè, Milano, 1999, 20.

⁶⁰ L'ultimo comma dell'art. 1 della l. 431/1998 prevede una deroga - in materia di conclusione del contratto - al principio della libertà delle forme. V. Sacco, *La forma*, in *Obbligazioni e Contratti*, t. II, in *Tratt. Dir. Priv.* Diretto da Rescigno, II ed., Torino, 1995, 265.

Il tradizionale principio di libertà delle forme è stato messo in discussione da Irti, *op. cit.*, e da Perlingieri, *Forma dei negozi e formalismo degli interpreti*, Napoli, 1987. sull'argomento, si veda, tra gli altri, Palazzo, *Forme del negozio giuridico*, in *Dig. IV*, sez. civ., vol. VIII, 455, per ulteriori riferimenti.

⁶¹ Per una analisi delle funzioni del formalismo negoziale v. Di Paolo, *La forma del contratto*, in *I requisiti del contratto*, t. III, in *Giur. Sist. Dir. civ. e comm.*, fondata da Bigiavi, Torino, 1991, 756. sulla contrapposizione sulla concezione strutturale e la concezione funzionale della forma, v. AA.VV. *La forma degli atti nel diritto privato, Studi in onore di Giorgianni*, Napoli 1988.

⁶² Lazzaro – Di Marzio, *Le locazioni per uso abitativo*, Milano, 2007.

cui la tassazione agevolata degli immobili storico-artistici sulla base della minore tariffa d'estimo riguarda sia gli immobili ad uso abitativo, sia quelli ad uso diverso da quello abitativo, eguagliando il trattamento fiscale a prescindere dal relativo utilizzo⁶³. Sembra che l'obbligo della forma debba, comunque, interpretarsi come esigenza di tutela dell'interesse dei contraenti (ad una seria riflessione sull'atto), piuttosto che dell'interesse pubblico.

Il legislatore richiede la forma non in funzione di garanzia della solennità di determinati atti, ma per assicurare certezza al contraente in ordine alle condizioni contrattuali; la forma viene posta al servizio del contenuto del contratto, non semplicemente della sua conclusione⁶⁴, quindi nell'interesse dei contraenti piuttosto che nell'interesse pubblico⁶⁵.

Occorre osservare, tuttavia, che la violazione della previsione di forma scritta non può in questo caso dare ingresso all'azione di riconduzione «a condizioni conformi» di cui all'art. 13, quinto comma, della legge n. 431 del 1998, menzionato tra le norme non applicabili alle locazioni di immobili di prestigio dall'art. 1, secondo comma, della stessa legge⁶⁶. L'inapplicabilità dell'art. 13, inoltre, priva di sanzione - con riguardo agli immobili di prestigio - la pattuizione volta a determinare un importo del canone di locazione superiore a quello risultante dal contratto scritto e registrato: ossia la condotta consistente nel redigere due contratti di locazione, uno destinato ad avere forza di legge tra le parti, l'altro destinato ad avere visibilità fiscale.

E' opportuno, a questo punto, verificare quale potrebbe essere la sorte di un contratto amorfo. Il semplice godimento di un immobile, che non trovi titolo in un documento scritto, ancorché si accompagni ad un accordo verbale ed al contestuale pagamento di un canone, secondo l'interpretazione testuale, non è privo di conseguenze: a carico dell'occupante, graverà l'obbligo di rilasciare immediatamente l'immobile e di risarcire

⁶³ La determinazione dell'imposta da corrispondere non avviene applicando il principio generale che prevede la commisurazione dell'imposta al canone annuale di locazione, ma sempre in base alla rendita catastale identificata nella "minore tra le tariffe d'estimo", ovvero nella minore tariffa prevista per le abitazioni situate nella medesima zona in cui si trova l'immobile. E' perciò evidente che potrebbe essere irrilevante ai fini fiscali la forma scritta, dato che la tassazione prescinde dal fatto che l'immobile produca o meno una rendita derivante dal contratto di locazione.

⁶⁴ Si parla a questo proposito di *neoformalismo* negoziale (in tal senso v. Di Majo, *Forma del contratto*, in *Istituzioni di diritto privato*, a cura di Bessone, Torino, V ed., 1998, 652).

⁶⁵ Il formalismo moderno rappresenta proprio una tecnica di tutela di ceti o di classi di operatori giuridici ritenuti deboli, mentre il vecchio formalismo era preordinato alla tutela della debolezza individuale: v. LENER, *Dalla formazione alla forma dei contratti su valori mobiliari (prime note sul neoformalismo negoziale)*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1990, 780.

⁶⁶ Sull'inapplicabilità dell'art. 13 della legge n. 431 del 1998 alle ville, v. Cass. 29 settembre 2004, n. 19568, in *Arch. Loc.*, 2005, 166.

il proprietario per l'indebita occupazione ed, a carico di quest'ultimo, l'obbligo di restituire quanto percepito a titolo di canone "non dovuto". Autorevole dottrina⁶⁷ ha sostenuto che la nullità prevista dall'art. 1, quarto comma, sia posta a "tutela del conduttore", cosicché non potrebbe avvalersene il locatore; interpretazione non condivisa da altra parte della dottrina⁶⁸: anche se si riconducesse l'invalidità prevista dal quarto comma di che trattasi ad un'ipotesi di nullità relativa⁶⁹, e perciò si concedesse al solo conduttore la possibilità di decidere le sorti del contratto, assicurando rilevanza esclusivamente alle sue valutazioni di opportunità, una più efficace tutela gli sarebbe garantita assicurandogli - sempre e comunque - il godimento dell'immobile, sanzionando il locatore mediante la riconduzione del contratto di locazione "libero" in quello "convenzionato"⁷⁰, ogni qualvolta "il locatore non solo abbia preteso l'instaurazione di un rapporto di fatto", ma ogni qualvolta venga concluso un contratto privo della forma scritta. Di qui la deduzione che l'invalidità prevista dal quarto comma dell'art 1 non costituisca un'ipotesi di nullità relativa finalizzata ad una maggiore tutela del conduttore, ma una semplice nullità assoluta, che può essere fatta valere da chiunque ne abbia interesse, e rilevabile d'ufficio dal giudice. Onde evitare le spiacevoli conseguenze derivanti dalla nullità dell'atto, da cui consegue il dovere del conduttore di abbandonare l'immobile e quindi la perdita del suo dell'alloggio, potrebbe comunque soccorrere il principio di buona fede e correttezza, di cui all'art. 1175 c.c., che prevede il rigetto della domanda restitutoria conseguente alla nullità qualora venga avanzata oltre un certo periodo di tempo⁷¹.

Per il resto, l'indicazione delle norme della legge n. 431 del 1998 non applicabili alle locazioni abitative di immobili di prestigio - gli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 - pone

⁶⁷ Schlesinger, *Resta il pedaggio pagato al dirigismo*, in *Il sole 24 ore* del 3 dicembre 1998, 24.

⁶⁸ P. Giuggioli - P.F. Giuggioli, *op. cit.*, 19.

⁶⁹ La regola dell'assolutezza della legittimazione ad agire potrebbe subire delle eccezioni; infatti l'art. 1421 c.c. stabilisce che, in mancanza di diverse disposizioni di legge, troverà applicazione la regola generale. In questo senso Bonilini, *Invalidità del contratto*, in *Istituzioni di diritto privato* a cura di BESSONE, Torino, 1998, 744.

⁷⁰ L'ipotesi di riconduzione del contratto di locazione "libero" in quello "convenzionato" contempla l'ipotesi di conversione del contratto nullo. Poiché ai sensi dell'art. 1424 c.c. "il contratto nullo può produrre effetti di un contratto diverso, del quale contenga i requisiti di sostanza e di forma", sempreché, possa ritenersi, in relazione allo scopo perseguito dalle parti, che esse lo avrebbero voluto se ne avessero conosciuto la nullità, è indubbio che si tratti di ipotesi irrealizzabile data che il difetto essenziale è proprio nell'assenza della forma.

⁷¹ La stessa soluzione viene adottata nel diritto tedesco in tema di compravendita, mentre nel diritto anglosassone, invece, il contratto privo di forma può essere sanato dalla successiva esecuzione. In molti ordinamenti giuridici moderni, si riscontra questa tendenza a cercare di evitare l'effetto della nullità per inosservanza del requisito di forma richiesto per l'esistenza dell'atto; essa tendenza si riscontra, anche se in maniera meno eclatante, anche nel nostro ordinamento (sul punto v. Cian, *Forma solenne e*

interrogativi di soluzione non facile.

Ragionando a *contrario*, dovrebbe ritenersi applicabile l'art. 5, in tema di locazioni transitorie: ma è difficile ipotizzare che qualcuno - non essendo sottoposto ad alcun vincolo di durata del rapporto o di quantificazione del corrispettivo - potrebbe essere indotto all'utilizzazione di un simile tipo contrattuale. Conseguentemente, si è indotti a spiegare l'omessa menzione dell'art. 5 con l'intrinseco collegamento esistente tra le locazioni transitorie e quelle ordinarie, collegamento che implicherebbe in radice l'inapplicabilità alle locazioni di immobili di prestigio della disciplina delle locazioni transitorie⁷².

Allo stesso modo di difficile comprensione è la mancata indicazione dell'art. 6 della l. 431/1998 afferente la disciplina di rilascio degli immobili, giustificabile soltanto sul rilievo che, secondo l'opinione prevalente e condivisibile, la disposizione pone un congegno di carattere transitorio, come tale non applicabile ai contratti stipulati nel vigore della nuova legge⁷³.

Non pertinente appare la mancata indicazione, tra le norme non applicabili, degli artt. 9, in tema di disposizioni per i fondi per la previdenza complementare, e 10, in materia di ulteriori agevolazioni fiscali.

Addirittura paradossale risulta, poi, che i conduttori di immobili di prestigio, attraverso l'omessa indicazione dell'art. 11 tra le disposizioni non applicabili, possano fruire di contributi pubblici per il pagamento dei canoni di locazione: di guisa che potrebbero in astratto concedersi a conduttori non abbienti i contributi per prendere in locazione costosi immobili di lusso.

2. L'edilizia residenziale pubblica

Ai sensi dell'art. 1, 2° comma lettera b), della legge 431/1998, risultano sottratte all'applicazione specifica degli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della medesima legge le locazioni di «alloggi di edilizia residenziale pubblica», ai quali la legislazione speciale dichiara applicabile la relativa normativa statale e regionale vigente.

Il dettato normativo riprende, sul punto, l'esclusione già prevista dall'art. 26, lettere *b* e *c*, della legge 392 del 1978.

interpretazione del negozio, Padova, 1969, 4 ss.). v. altresì Galgano, *Alla ricerca delle sanzioni civili indirette*, in *Contr. e impr.*, 1987, 531.

⁷² Piombo, *Alcuni spunti a proposito delle locazioni abitative escluse dalla tutela della legge n. 431/98*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 450.

⁷³ Piombo, *op. loc. cit.*

Le manovre finalizzate alla risoluzione del problema abitativo si sono concretizzate, da ultimo, nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, allorché il Governo ha affrontato il problema dell'edilizia sociale da sostenere con la finanziaria 2007; al comma 1154 della stessa finanziaria è stata autorizzata una spesa di 60 milioni di euro per il biennio 2008-2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata.

Affrontano del problema dell'edilizia sociale anche le disposizioni contenute nel testo del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, collegato alla finanziaria 2008, che all'art. 21 garantisce con ordine prioritario il trasferimento ad altra abitazione alle categorie sociali di cui alla l. 8 febbraio 2007 n. 9, su cui gravano azioni esecutive di rilascio, purché presentino i requisiti di cui all'art. 1 l. n. 9 del 2007.

Dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa si occupa, inoltre, l'art. 41 del d.l. n. 159 del 2007, affidando ad una apposita società di scopo il compito di promuovere la formazione di strumenti finanziari di natura immobiliare a totale o parziale partecipazione pubblica, per l'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione, la realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con l'utilizzo, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, di beni di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici.

Se si esamina la nozione di «alloggi di edilizia residenziale pubblica», alla luce della legislazione che la regola, non v'è modo di offrire una definizione precisa ed esaustiva⁷⁴.

Si può, approssimativamente, affermare che nel concetto di "edilizia residenziale pubblica" si compendia l'attività pubblica volta a garantire a soggetti economicamente sfavoriti il godimento di un alloggio che non potrebbero, altrimenti, ottenere attingendo al libero mercato.

Quest'attività si esplica essenzialmente su due fronti.

Da un lato viene incentivata la proprietà privata degli alloggi, in applicazione del principio costituzionale dettato dall'art. 47 della Costituzione, secondo cui la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione. In

⁷⁴ Sulle problematiche sottese alla edilizia residenziale pubblica, v.: Casu, *Edilizia residenziale pubblica convenzionata e legge finanziaria 1999*, in *Riv. Notar.*, 1999, 1423; De Matteis, *La l. 17 febbraio 1992 n. 179: una rivoluzione nell'edilizia residenziale pubblica agevolata e convenzionata*, in *Vita Notar.*, 1994, II, 450; Neri, *La l. 17 febbraio 1992 n. 179, sull'edilizia residenziale pubblica: una disciplina innovativa in attesa della riforma generale dell'intervento pubblico nel settore*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1993, 351; Lucarelli-Ciocia, *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova, 1997.

questo quadro si colloca la legislazione in tema di cooperative edilizie⁷⁵ e - può incidentalmente osservarsi - lo stesso processo in atto di dismissione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, con importanti riflessi anche sulle locazioni abitative, intrapreso a partire dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560.

Dall'altro lato viene in questione la concessione in locazione, a condizioni in qualche modo agevolate, degli alloggi appartenenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

A questo riguardo, l'ampio ambito dell'edilizia residenziale pubblica è riprodotto in alcune istantanee definizioni normative, quali quella che lo estende «a tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle Regioni, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica⁷⁶». Analogamente, la citata legge 24 dicembre 1993 n. 560, recante norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, definisce gli alloggi di edilizia residenziale pubblica quelli acquisiti, realizzati o recuperati, ivi compresi quelli di cui alla legge 6 marzo 1976 n. 52, a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione o di enti pubblici territoriali, nonché con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori ai sensi della legge 14 febbraio 1963 n. 60, e successive modificazioni, dallo Stato, da enti pubblici territoriali, nonché dagli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP) e dai loro consorzi comunque denominati e disciplinati con legge regionale».

Per meglio comprendere il fenomeno, occorre altresì considerare che le definizioni ricordate sono il frutto di una trasformazione ed evoluzione della nozione stessa di edilizia residenziale pubblica, ripercorsa dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 28 luglio 1993 n. 347⁷⁷.

⁷⁵ V., Franco, *Le cooperative edilizie*, in Falcone-Pozzi, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Torino 1998, 637 ss.

⁷⁶ Deliberazione CIPE del 13 marzo 1995.

⁷⁷ Nei primi anni '70, la materia dell'edilizia residenziale pubblica è stata organicamente disciplinata con d.p.r. 30 dicembre 1972 n. 1035, che all'art. 1 ha definito la relativa nozione con riguardo agli alloggi sovvenzionati dallo Stato, stante la finalità cui la normativa si riferiva.

Già il d.p.r. n. 1036 di pari data, peraltro, stabiliva (art. 1) che la realizzazione unitaria degli obiettivi stabiliti nei programmi di interventi di edilizia abitativa pubblica e di edilizia sociale di cui all'art. 1 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, è affidata al Ministro per i lavori pubblici e alle Regioni in conformità con gli indirizzi del CIPE e con le modalità stabilite dallo stesso decreto. E la giurisprudenza con sentenza n. 221 del 1975 affermava, a proposito della legge della Regione Lombardia 10 maggio 1973, relativa alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale, che le funzioni amministrative e legislative sulla materia in oggetto erano ormai divenute di competenza della Regione, sempre entro il limite degli interessi al cui soddisfacimento le relative attività sono rivolte; ciò soprattutto per la considerazione che tanto la materia

dell'urbanistica quanto quella dei lavori pubblici di interesse regionale erano comprese nell'elenco dell'art. 117 senza riserve od ulteriori distinzioni nel loro interno e senza perciò che sia lecito postulare la esclusione da quest'ultima di quel che più particolarmente concerne l'edilizia residenziale pubblica, nella sua accezione più ampia. Proprio dal 1975 (legge-delega 22 luglio 1975, n. 382) si sviluppa e si razionalizza l'ambito dei poteri di competenza regionale non più per materie analiticamente elencate, ma in ordine a "settori" organici. Il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 ricomprende (artt. 87 e 93) l'edilizia residenziale e abitativa pubblica di interesse regionale fra le materie in cui alle Regioni viene riconosciuta una *plena cognitio*, sia per le funzioni amministrative, sia (in virtù del parallelismo di cui all'art. 118 della Costituzione) per i poteri legislativi, residuando allo Stato la competenza (art. 88 n.13) relativa soltanto alla "programmazione nazionale e alla ripartizione sulla sua base fra le regioni del fondo nazionale per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, alla previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché (al)la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni". La successiva legge 5 agosto 1978 n. 457 contiene la previsione (art. 1) di un piano decennale di edilizia residenziale comprendente anche gli interventi pubblici di edilizia convenzionata, agevolata, e diretti al recupero del patrimonio edilizio esistente, affidando (art. 2) ampi poteri di indirizzo al CIPE ed alle Regioni (art. 4). In attuazione del citato art. 2, il CIPE, con deliberazione del 19 novembre 1981, ha stabilito i "criteri generali per le assegnazioni e per la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" [v. ora la citata delibera CIPE 13 marzo 1995 n.d.a]: premettendo che tali criteri "si applicano a tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle Regioni, nonché a quelli acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica", specificando le ipotesi da ritenersi escluse da tale ambito, ed attribuendo alle Regioni la possibilità di "stabilire ulteriori particolari esclusioni per edifici le cui caratteristiche o la cui destinazione non si prestino alle finalità sociali proprie dell'edilizia residenziale pubblica". Tale delibera ha stabilito infine (par. 11) che "il canone di locazione degli alloggi indicati al paragrafo 2 è diretto a compensare i costi di amministrazione, di gestione e di manutenzione, nonché a consentire il recupero di una parte delle risorse impiegate per la realizzazione degli alloggi stessi"; ed inoltre che "la Regione disciplina la determinazione dei canoni di locazione tenendo conto delle caratteristiche oggettive dell'alloggio espresse dai parametri della legge 27 luglio 1978, n. 392 e del reddito del nucleo familiare dell'assegnatario". Da quanto fin qui esposto si evince come l'evoluzione della disciplina richiamata sia nel senso di un ampliamento della nozione di edilizia residenziale pubblica (quale comprendente altresì ogni intervento operato da enti pubblici non economici per il conseguimento di finalità sociali), e di un ampliamento dei poteri delle Regioni in questa materia. Ulteriori conferme normative di questa evoluzione si ravvisano nella legge 8 agosto 1977, n. 513, che ha riconosciuto in capo ai Comuni la competenza a realizzare "programmi costruttivi occorrenti alle temporanee esigenze di alloggio dei nuclei familiari soggetti a sgombero per consentire il recupero o il risanamento del patrimonio edilizio esistente" (art. 16), la cui pertinenza alla materia dell'edilizia residenziale pubblica si deduce dall'essere detta disposizione inserita nel titolo che ad essa espressamente si richiama. Analogamente può dirsi, sebbene con riferimento a fattispecie in parte diversa (e cioè relativamente all'acquisto da parte dei Comuni di immobili per assegnare gli alloggi a soggetti nei cui confronti sia stato emesso provvedimento esecutivo di rilascio), con riguardo all'art. 7 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 255. Dopo la sentenza n. 221 del 1975 già richiamata, va ricordata la sentenza n. 140 del 1976, che riconosce alle Regioni a statuto ordinario potestà legislativa in materia di edilizia pubblica abitativa; la sentenza n. 217 del 1988, che sottolinea il "dato storico dell'evoluzione legislativa della materia"..., ed "il principio giustificativo che consiste nella predisposizione di interventi pubblici di varia natura comunque diretti al fine di provvedere al servizio sociale della provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti", precisando che nell'ambito dell'edilizia pubblica "deve considerarsi compresa anche la sub-materia relativa al reperimento (o al recupero) e all'assegnazione degli alloggi e che quest'ultima non può essere circoscritta alle abitazioni costruite con fondi pubblici o, comunque, con il concorso degli stessi". Con sentenza n. 727 del 1988, infine, si è affermato che, a seguito dell'evoluzione normativa della materia dell'edilizia residenziale pubblica, alle Regioni deve essere riconosciuta "la più ampia potestà legislativa" (analogamente v. anche le sentenze nn. 1134 del 1988, 594 del 1990, 393 e 486 del 1992). In attesa del nuovo testo unico che aggiorni più coerentemente tutta la materia, precisando funzioni, organi e competenze, appare logico dedurre dalle osservazioni che precedono alcune linee del vigente sistema. Dall'evoluzione normativa descritta emerge anzitutto come la nozione iniziale di edilizia residenziale pubblica, di cui all'art. 1 del d.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1035, sia stata successivamente sviluppata. a partire dal d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, nel senso che, in tema di edilizia residenziale e abitativa pubblica o di edilizia cosiddetta sociale, alle Regioni spettano ampi poteri amministrativi e legislativi, nei limiti del territorio o degli interessi regionali, in coordinamento con i programmi, i criteri e le disposizioni in sede nazionale; ed inoltre, che

Individuato l'ambito entro il quale può discorrersi di edilizia residenziale pubblica, va sottolineata la peculiarità che caratterizza, sotto il profilo genetico, il sorgere dei contratti di locazione abitativa ad essa attinenti.

Secondo l'orientamento della Suprema Corte, la formazione dei contratti di locazione di immobili appartenenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica si articola in due distinti momenti. Da un lato vi è una fase pubblicistica, attinente alla scelta del contraente, ossia al momento della «assegnazione» dell'alloggio, fase nella quale non sorgono per il privato che interessi legittimi, tali da radicare la giurisdizione del giudice amministrativo. Dall'altro lato vi è una fase privatistica in senso stretto, che attiene alla costituzione e allo svolgersi del rapporto di locazione, con il sorgere di veri e propri diritti soggettivi, azionabili dinanzi al giudice ordinario⁷⁸.

Proprio nella duplicità delle fasi in cui si sviluppa la formazione dei contratti relativi ad immobili di edilizia residenziale pubblica è da ricercare la *ratio* dell'esclusione dall'ambito della legislazione speciale, dettata dall'art. 1, 2° comma lettera b), della l. 431/1998.

Il legislatore ha inteso sottrarre all'applicazione della disciplina dettata per la stipulazione dei contratti di locazione abitativa - quali strumenti volti alla regolamentazione di privati interessi - quei rapporti in cui il momento pubblicistico assume un rilievo tale da richiedere specifici ed ulteriori interventi normativi⁷⁹.

Tra questi ultimi, in particolare, mette conto menzionare il riparto di competenze posto in tema di individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi e determinazione dei canoni di locazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica. In proposito, l'art. 4 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni, stabilisce il principio generale secondo cui «relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo, è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997 n. 59», mentre il successivo art. 60, lett. e, conferisce alle Regioni e agli enti locali le funzioni

l'ambito dell'edilizia residenziale pubblica è ravvisabile quando ricorrono gli elementi propri delle finalità sociali della destinazione di immobili comunque acquisiti da enti pubblici non economici; finalità riscontrabili, oltre che nella tipologia non di lusso degli stessi, nella loro destinazione a categorie di cittadini non abbienti, cui vengono offerti gli alloggi con gare pubbliche di assegnazione in base a determinati requisiti.

⁷⁸ Cass., sez. un., 23 febbraio 2001 n. 67, in *Mass. Giur. It.*, 2001; Cass., sez. un., 7 novembre 2000 n. 1155, in *Mass. Giur. It.*, 2000; Cass., sez. un., 22 dicembre 1999 n. 932, in *Mass. Giur. It.*, 1999; Cass., sez. un., 11 febbraio 1998 n. 1443, in *Mass. Giur. It.*, 1998; Cass., sez. un., 17 novembre 1994 n. 9749, in *Mass. Giur. It.*, 1994.

amministrative relative alla «fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni»: criteri che occorre, di volta in volta, ricercare nella legislazione regionale pertinente. La Regione per rispondere alle esigenze abitative dei bisognosi si avvale delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, cosiddette ATER, scaturite dalla trasformazione degli *ex* IACP ed istituite in attuazione dell'art. 39 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e dell'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112: esse sono enti pubblici economici, dotati di personalità giuridica, di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile e di più ampia autonomia operativa, sia in ambito di iniziative pubbliche che in campo privatistico, rispetto all'*ex* IACP. Le ATER sono subentrate in tutte le funzioni attribuite agli IACP nell'ambito territoriale di loro competenza e provvedono, secondo gli indirizzi della giunta regionale, alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale, interamente finanziati da contributi pubblici, da destinare alla locazione a canone sociale alle fasce più deboli, mediante l'acquisto ed il recupero di immobili e la realizzazione di nuove costruzioni; provvedono, altresì, alla gestione del patrimonio abitativo di proprietà locale ed all'esecuzione di interventi e programmi di contenuto innovativo per le tecniche costruttive applicate.

In argomento merita altresì rammentare che la determinazione del canone nel rapporto di edilizia residenziale pubblica da parte della amministrazione è assistita da una presunzione di legittimità sulla base del generale principio vigente in materia di atti amministrativi⁸⁰.

È ancora da ricordare - nel soffermarsi sui principali aspetti rilevanti in materia - che la giurisprudenza della Suprema Corte è costante nel ritenere che, in tema di edilizia residenziale pubblica, la natura privatistica del rapporto di locazione, a mezzo del quale viene attuato il provvedimento di assegnazione dell'alloggio, comporta che il rapporto stesso resta assoggettato alla normale disciplina della risoluzione della locazione per le cause previste dal codice civile⁸¹.

⁷⁹ Nonno, Art.1. Ambito di applicazione, in AA.VV., *Le nuove locazione abitative*, Milano, 2000.

⁸⁰ Cass. 2 luglio 1998 n. 6453 (in *Mass. Giur. It.*, 1998), riguardo ad immobili appartenenti ad un IACP, ha ritenuto che i poteri determinativi dello IACP si esplicano, in stretta osservanza dei parametri posti dalla legge regionale, con atti unilaterali di accertamento aventi effetti immediati sulla obbligazione di pagamento del canone; in quanto atti posti in essere da un ente pubblico non economico, titolare di potestà amministrativa, sono qualificabili come atti amministrativi incidenti su diritti soggettivi; allorché si ritengano lesivi di diritti possono essere disapplicati dal giudice ordinario. Tali atti godono di una presunzione di conformità alla normativa statale o regionale in materia, fino a prova contraria.

⁸¹ Cass. 4 febbraio 1986 n. 685, in *Foro It.*, 1986, I, 1891; Cass. 18 giugno 1986 n. 4058, in *Giust. Civ.*, 1986, I, 2395; Cass. 24 luglio 1993 n. 8319, in *Mass. Giur. It.*, 1993; Cass. 20 ottobre 1993 n. 10377, in

Lo scarno riferimento operato dall'art. 1 della l. 431/1998 alla generica nozione della «edilizia residenziale pubblica» impone di verificare la disciplina pregressa dettata, sul punto, dalla legge 392/1978 e di ripercorrere le connesse problematiche poste all'attenzione della giurisprudenza in tema di rapporti tra l'edilizia residenziale pubblica e la locazione.

2.1. Le locazioni di «edilizia sovvenzionata»

L'art. 26, 1° comma lettera *b*), della legge 27 luglio 1978, n. 392, ora abrogato per effetto del disposto dell'art. 14, 4° comma, della l. 431/1998, stabiliva l'inapplicabilità della disciplina dettata dalla stessa legge per la «locazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione» (capo I della l. 392/1978) alle «locazioni relative ad alloggi costruiti a totale carico dello Stato», sancendo l'applicabilità a tali tipologie contrattuali del «canone sociale determinato in base alle disposizioni vigenti».

L'espressione «alloggi costruiti a totale carico dello Stato» contenuta nell'art. 26, 1° comma lettera *b*), della legge n. 392 del 1978 introduce il tema della c.d. «edilizia sovvenzionata», destinata, cioè, a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali più deboli.

L'edilizia sovvenzionata è realizzata esclusivamente da enti pubblici e con l'impiego di mezzi finanziari integralmente pubblici, al fine della costruzione di alloggi da assegnare in locazione a soggetti con reddito non elevato. Essa trova disciplina in una serie di disposizioni speciali che stabiliscono i requisiti degli aspiranti, i criteri e la procedura di assegnazione nonché la stipula dell'atto, che da taluni, malgrado la dizione della norma, viene ricondotto nel novero dei «contratti innominati» piuttosto che nella nozione di «locazione in senso tecnico»⁸².

E' stata tradizione della legislazione vincolistica in tema di locazione sancire la non interferenza nella disciplina dei rapporti concessorio-locatizi tra gli IACP, o enti similari, ed i rispettivi concessionari-conduttori, tenuto conto delle loro particolari caratteristiche e finalità. L'art. 47 della legge n. 253 del 1950 già prevedeva, espressamente, che i rapporti in questione sarebbero stati «regolati con altra legge»; la giurisprudenza⁸³ ha chiarito, dal canto suo, come ciò non potesse configurare alcuna

Mass. Giur. It., 1993; Cass. 24 luglio 1997 n. 6923, in *Mass. Giur. It.*, 1997; Cass. 4 marzo 1998 n. 2401, in *Mass. Giur. It.*, 1998.

⁸² Cfr. Gotti, *L'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, vol. 1, Milano, 1986, 529.

⁸³ Cass. 7 luglio 1975 n. 1784.

ipotesi di violazione del dettato costituzionale⁸⁴.

Il presupposto primo per l'applicazione dell'art. 26, 1° comma lett. *b*, della legge n. 392 del 1978 risiedeva nell'essere stato costruito l'alloggio «a totale carico dello Stato».

Si è in proposito chiarito come quest'ultima disposizione, per la sua chiara formulazione - che manifestamente ne limitava l'ambito di operatività ad una sola delle categorie degli immobili di edilizia sovvenzionata - non potesse essere applicata, nemmeno in via estensiva ed analogica, alle locazioni abitative di alloggi costruiti solo con il concorso o con il contributo dello Stato⁸⁵. Le locazioni relative ad alloggi costruiti da enti pubblici con il concorso o con il contributo dello Stato dovevano, invero, ritenersi soggette al regime della legge dell'«equo canone», né i contratti in questione potevano ritenersi sottratti a tale regime dell'art. 2 della legge n. 457 del 1978, posto che tale norma si era limitata a conferire al CIPE il potere di determinare, con normativa secondaria, i criteri generali per le assegnazioni e la fissazione dei canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica nell'ambito della primaria disciplina legislativa della legge n. 392 del 1978.

In definitiva, nel più ampio genere della locazione di alloggi appartenenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica, il capo I della legge n. 392 del 1978 risultava inapplicabile, testualmente, alla sola specie delle locazioni afferenti alloggi costruiti a totale carico dello Stato, per i quali era previsto un canone sociale.

Alla luce del suddetto principio, gli alloggi costruiti dall'INPS e concessi in locazione ai dipendenti od a terzi, nonostante l'apposizione di particolari clausole che derogavano la disciplina generale in senso più favorevole al conduttore, nel vigore della legge n. 392 del 1978 non venivano compresi nella categoria indicata dall'art. 26, 1° comma lett. *b*, sia per la distinzione soggettiva tra Stato ed Istituto, sia, soprattutto, per la mancanza di disposizioni legislative vincolanti in ordine alla determinazione dei canoni, che non

⁸⁴ La Consulta (Corte cost., 27 febbraio 1974, n. 48, in *CED Cassazione*, 1974) ha osservato che il principio di uguaglianza, enunciato nell'art. 3 della Costituzione, non impedisce che il legislatore possa dettare norme diverse per regolare situazioni da lui ragionevolmente ritenute diverse, in quanto i rapporti di locazione nei quali sia locatore uno IACP hanno natura diversa dai rapporti di locazione in cui sia locatore un privato: mentre i primi soddisfano la necessità, di carattere pubblicistico, di fornire alloggio ai meno abbienti, escludendone qualsiasi scopo di lucro, i secondi, invece, servono a procurare un lucro al locatore. Poiché la sottrazione al regime vincolistico è giustificata da ragioni di pubblico interesse, che postulano la immediata messa a disposizione da parte degli Istituti, a favore dei bisognosi, degli alloggi destinati alla locazione, la Consulta ha ritenuto infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 47 della legge 23 maggio 1950, n. 253, che sottrae i contratti di locazione degli IACP al regime vincolistico, per preteso contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

⁸⁵ Cass. 14 maggio 1998 n. 4899, in *Mass. Giur. It.*, 1998; Cass. 30 ottobre 1992 n. 11837, in *Mass. Giur. It.*, 1992; Cass. 10 agosto 1992 n. 9457, in *Mass. Giur. It.*, 1992; Cass. 18 marzo 1992 n. 3316, in *Rass.*

fossero quelle di cui alla legge n. 392 del 1978. Ed i medesimi rapporti non potevano essere ricondotti neppure alla categoria indicata dall'art. 26, 1° comma lett. c, della medesima l. 392/1978 - locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata, sulle quali si tornerà tra breve - in quanto i relativi immobili venivano normalmente costruiti con fondi dell'Istituto al di fuori dei piani di edilizia convenzionata. Il rapporto non si sottraeva, pertanto, alla disciplina della legge n. 392 del 1978⁸⁶.

Tenuto conto delle caratteristiche dell'edilizia sovvenzionata (c.d. economica e popolare), il Giudice delle leggi ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, 1° comma lett. b, della legge n. 392 del 1978, sollevata dalla Suprema Corte in relazione all'inapplicabilità del canone sociale per le locazioni degli alloggi costruiti dall'Istituto Postelegrafonici anche con i contributi del personale⁸⁷. Avendo riguardo alle peculiari caratteristiche dell'edilizia sovvenzionata, la Corte ha ritenuto che l'Istituto Postelegrafonici non fosse inquadrabile tra gli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia, in quanto gli immobili appartenenti allo stesso costituiscono una forma di investimento ai fini di una corretta gestione dei fondi creati con il contributo degli assistiti e del mantenimento del valore delle disponibilità monetarie dell'Istituto; pertanto essi immobili assolvono ad una funzione di garanzia, in quanto tali appartengono al patrimonio disponibile dell'ente e non hanno la destinazione specifica e tipica degli alloggi di edilizia economica e popolare di proprietà di amministrazioni statali e di altri enti pubblici. Il loro godimento è concesso con contratti di natura prettamente privatistica, il cui canone, anche se limitato al solo ristoro di oneri e passività, riflette la specifica destinazione degli immobili e la natura del contratto. Profondamente diversa è la natura del canone sociale, espressamente ed esclusivamente previsto dalla legge per gli immobili soggetti alla disciplina dell'edilizia economica e popolare. Tali immobili appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato o di enti pubblici chiamati per legge all'organizzazione e alla gestione di un pubblico servizio sociale diretto a favorire l'accesso alla casa dei cittadini meno abbienti. Il canone sociale va, pertanto, considerato come strettamente correlato alla socialità del servizio stesso. Gli alloggi dell'edilizia economica e popolare sono inoltre assegnati secondo criteri e procedure stabiliti dalla legge e da questa sono altresì stabiliti i requisiti per

Equo Canone, 1992, 434; Cass. 4 gennaio 1992 n. 16, in *Giur. It.*, 1992, I, 1, 1934, nota di Petrucci, in *Arch. loc.*, 1992, 271.

⁸⁶ Cass. 13 febbraio 1993 n. 1832, in *Arch. loc.*, 1993, 248.

⁸⁷ Cass. 29 giugno 1985 n. 336, in *Mass. Giur. It.*, 1985, in *Arch. loc.*, 1985.

l'assegnazione, laddove l'Istituto Postelegrafonici ha sempre disposto con mera procedura amministrativa interna, e secondo criteri da esso fissati, la selezione di quanti abbiano richiesto di ottenere in locazione i relativi alloggi⁸⁸.

Per l'effetto, si è affermato che la concessione in godimento in favore di dipendenti dell'amministrazione di alloggi costruiti od acquistati dall'Istituto Postelegrafonici⁸⁹ integra un rapporto di locazione di natura privatistica; esso, pertanto, non si sottrae alle disposizioni del capo I della legge n. 392 del 1978⁹⁰ non solo perché non è riconducibile ad una concessione amministrativa, ma anche perché essi immobili sono privi della destinazione specifica e tipica degli appartamenti dell'edilizia economica e popolare, in quanto liberamente disponibili da parte dell'Istituto stesso.

2.1.1. Le locazioni «sostitutive»

L'interferenza tra la normativa in tema di edilizia residenziale pubblica e quella locatizia si manifesta, anche, sotto il profilo della c.d. locazione «sostitutiva».

La fattispecie ricorre nell'ipotesi di miglioramento delle condizioni economiche dell'assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica⁹¹: l'evenienza determina il diritto dell'assegnatario a mantenere il godimento dell'alloggio a titolo di locazione, che resta regolata «dalle norme sulla disciplina della locazione degli immobili urbani», *ex art. 22*, ultimo comma, della legge 8 agosto 1977 n. 513⁹².

Specificamente, il dettato finale dell'art. 22 della legge 513/1977 stabilisce che «l'assegnatario per il quale ricorra la condizione della revoca di cui alla lettera d) dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035

⁸⁸ Corte cost. 11 febbraio 1988 n. 155, in *CED Cassazione*, 1988.

⁸⁹ *Ex d.p.r.* 8 aprile 1953 n. 542.

⁹⁰ Cass. 26 marzo 1990 n. 2432, in *Mass. Giur. It.*, 1990.

⁹¹ Integrante un presupposto per la revoca di cui all'art. 17, lett. d, del d.o.r. 30 dicembre 1972, n. 1035.

⁹² V., in argomento, Cass. 2 luglio 1998 n. 6453 (in *Mass. Giur. It.*, 1998), la quale così motiva: «Il rapporto privatistico di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica, gestito dallo IACP, trova la sua principale disciplina nel d.p.r. 30 dicembre 1972 n. 1035 e nella legge 8 agosto 1977 n. 513, nonché nella legislazione regionale ..., emanata, in attuazione dell'art. 22, primo e secondo comma, della legge n. 513 del 1977, a regolare anche il canone sociale dovuto per il predetto alloggio. Tale normativa delinea un sistema indifferente agli apporti regolatori della legge 27 luglio 1978 n. 392, salva l'ipotesi di fuoriuscita dalla normativa speciale e di volontaria applicazione della normativa generale, la quale ricorre, ai sensi dell'art. 22 tredicesimo e quattordicesimo comma della legge n. 513 del 1977, quando l'assegnatario, minacciato di revoca per eccedenza reddituale, si avvalga della facoltà di chiedere la trasformazione del rapporto con l'applicazione delle norme sulla disciplina delle locazioni degli immobili urbani Pertanto solo per i rapporti che, ai sensi del richiamato art. 22, primo, terzo e quattordicesimo comma, della legge n. 513 del 1977 vengano concordemente attratti nella regolamentazione della locazione degli immobili urbani si pone il problema dell'applicazione delle ormai abrogate norme procedurali della legge del 1978, al quale deve darsi risposta affermativa, sulla base del rilievo testuale del richiamo generale e della irrazionalità della eventuale esclusione di norme di stretta garanzia giurisdizionale ». Conforme, Cass. 9 ottobre 1996 n. 8831, in *Mass. Giur. It.*, 1996.

(n.d.r.: incremento reddituale), può richiedere al presidente dell'istituto autonomo case popolari competente di occupare l'abitazione a titolo di locazione"; qualora il presidente dell'istituto autonomo case popolari accolga la richiesta, "la locazione è regolata dalle norme sulla disciplina della locazione degli immobili urbani".

La legge 513/1977, nel rinviare alla normativa sull'equo canone a promulgarsi, sanciva ulteriormente che le norme speciali sulla locazione degli immobili urbani sarebbero state applicabili "a partire dalla data della loro entrata in vigore", laddove in via transitoria si sarebbe dovuto applicare un canone pari al doppio di quello determinato ai sensi dello stesso articolo 22 della l. 513/1977.

In caso di incremento reddituale del nucleo familiare dell'assegnatario, con conseguente assoggettamento alle «norme sulla disciplina della locazione degli immobili urbani» ex art. 22, ultimo comma, della legge n. 513 del 1977, nella vigenza della legge 392/1978 era indubbia l'applicabilità dell'«equo canone»⁹³. In caso di protrazione del godimento dell'immobile in forza del citato articolo 22 della l. 513/1977, l'assegnatario era cioè tenuto al pagamento del canone nella misura prevista dalla legge n. 392 del 1978⁹⁴.

L'applicabilità dell'«equo canone» veniva a decorrere dal momento della trasformazione del rapporto di assegnazione in locazione⁹⁵, ovvero dalla data del mutamento delle condizioni economiche dell'assegnatario (o dei componenti del suo nucleo familiare), che rappresentava solo il presupposto della revoca dell'assegnazione⁹⁶. In particolare, il momento della trasformazione del rapporto è stato individuato nella richiesta dell'assegnatario di occupare l'abitazione a titolo di

⁹³ Trib. Roma 5 agosto 1983, in *Loc. urb.* 1984, 237.

⁹⁴ Cass. 10 agosto 1992 n. 9448, in *Mass. Giur. It.*, 1992. La sentenza così motiva: « Correttamente ... il tribunale ha ritenuto che la norma dell'art. 26, lett. b, della legge n. 392 del 1978 non escluda l'applicazione del c.d. equo canone alle locazioni degli alloggi costruiti a totale carico dello Stato, qualora il reddito dell'assegnatario e dei componenti del suo nucleo familiare superi i limiti stabiliti dalla legge per fruire del canone sociale. In effetti l'art. 26 citato non ha abrogato le disposizioni degli ultimi due commi dell'art. 22 della legge n. 513 del 1977 che sono stati espressamente richiamati dall'art. 22 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito con modifiche dall'art. 1 della legge 15 febbraio 1980, n. 25. Orbene ... deve ritenersi, che, ai sensi dell'art. 23 della citata legge n. 513 del 1977, sia in facoltà dell'istituto accertare, periodicamente, la non sussistenza per l'assegnatario e per ciascun componente del nucleo familiare delle condizioni di revoca di cui all'art. 17, lett. d, del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035. Qualora risultino superati i limiti di reddito per fruire del canone sociale l'assegnatario, per evitare la revoca dell'assegnazione, può chiedere al presidente dell'IACP di occupare l'abitazione a titolo di locazione, e se la richiesta viene accolta, si applica la disciplina delle locazioni di immobili urbani, prevista dalla legge 27 luglio 1978 n. 392 (art. 22, u.c.). Analogamente, l'Istituto, può richiedere l'applicazione di tale disciplina, se, previa diffida, l'assegnatario non produca idonea documentazione da cui risulti il reddito proprio e quello dei componenti il suo nucleo familiare (art. 23, cpv., della legge n. 513 citata)».

⁹⁵ Cass. 24 novembre 1990 n. 11339, in *Mass. Giur. It.*, 1990.

⁹⁶ Cass. 14 gennaio 1992 n. 359, in *Arch. loc.*, 1992, 559.

locazione ovvero nella richiesta dello IACP di informazione e documentazione delle condizioni reddituali rimasta inevasa dall'interessato. In tali casi, secondo la giurisprudenza di merito, competerebbero allo IACP i canoni arretrati e la rivalutazione in base agli indici ISTAT degli stessi, anche senza una preventiva richiesta al conduttore⁹⁷. Si è sostenuto, poi, che il rapporto, quanto al resto, rimanesse nel novero di quelli di edilizia pubblica, con conseguente inapplicabilità della residua normativa della legge n. 392 del 1978. Difatti, l'art. 22 della legge 15 febbraio 1980 n. 25 - prevedendo altresì il ritorno all'applicazione del canone sociale per il caso di nuova contrazione del reddito del conduttore - mostrava chiaramente che la condizione di assegnatario ed i presupposti pubblicistici su cui essa poggiava conservavano efficacia pur nel corso del rapporto di locazione *ex lege* n. 392 del 1978⁹⁸.

In sostanza, il richiamo alla disciplina delle locazioni urbane ed al regime dell'«equo canone» si traduceva in una statuizione intesa soltanto ad ancorare le «locazioni sostitutive» di quelle a «canone sociale» - in alternativa alla revoca - al meccanismo di cui agli artt. 12-25 della legge n. 392 del 1978, rimanendo invece escluso qualsiasi richiamo recettizio alla normativa sostanziale e processuale regolatrice del rapporto di locazione tra privati. Ciò trovava giustificazione nella particolare natura del rapporto, nel quale confluivano interessi di ordine sociale generale e nella *ratio* di preservare l'abitazione a quanti dovessero essere allontanati per un sopravvenuto incremento di reddito⁹⁹.

In senso diverso si è tuttavia affermato che, in caso di superamento del tetto reddituale da parte dell'assegnatario-conduttore e di richiesta del medesimo di continuare ad occupare l'abitazione a titolo di locazione ai sensi degli ultimi due commi dell'art. 22 della legge n. 513 del 1977, «si applica la disciplina delle locazioni di immobili urbani, prevista dalla legge 27 luglio 1978 n. 392»¹⁰⁰, senza ulteriore specificazione e delimitazione dell'ambito di operatività della disciplina di riferimento. Sicché la Suprema Corte ha desunto proprio dal generico richiamo alla disciplina della locazione degli immobili urbani la soggezione della controversia tra lo IACP e l'assegnatario di alloggio circa l'adeguamento del canone di locazione alla cognizione, all'epoca, del pretore, ai sensi dell'art. 45, 2° comma, della legge n. 392 del 1978, in ragione del

⁹⁷ Pret. Pescara 19 novembre 1990, in *PQM*, 1991, 69.

⁹⁸ Così Gotti, *op. cit.*, 535.

⁹⁹ Pret. Roma 13 aprile 1983, in *Nuovo dir.* 1987, 41.

¹⁰⁰ Cass. 10 agosto 1992 n. 9448, in *Mass. Giur. It.*, 1992.

disposto dell'art. 22 della legge n. 513 del 1977¹⁰¹: applicabilità della legge n. 392 del 1978, dunque, nella sua interezza.

Più di recente, è intervenuta sul tema la giurisprudenza amministrativa, rimarcando che dalla formulazione letterale della disposizione dell'art. 22 della l. n. 513/1977 si evince che essa consente all'assegnatario di una casa popolare che abbia superato i limiti reddituali massimi e che, in conseguenza di tale mutata situazione della sua situazione economica, sia sottoposto a revoca, di poter presentare un'istanza volta a trasformare il rapporto concessorio in rapporto di locazione semplice, con applicazione delle norme sulla disciplina della locazione degli immobili urbani, al fine di continuare ad occupare l'immobile a diverso titolo (di locazione)¹⁰².

2.2. Le locazioni di «edilizia convenzionata»

L'art. 26, 1° comma lett. c, della legge n. 392 del 1978 — abrogato dall'art. 14, 4° comma, della legge n. 431 del 1998 — escludeva dal proprio ambito di applicazione, altresì, le «locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata».

La fattispecie tipica dell'edilizia convenzionata è stata introdotta dall'art. 35 della legge 22 ottobre 1971 n. 665. In forza di essa i Comuni o consorzi di Comuni possono concedere a fini edificatori, con diritto di superficie o in proprietà, a soggetti pubblici e privati, aree comprese in un piano di zona per l'edilizia economica e popolare, preventivamente espropriata dal Comune stesso. La relativa convenzione deve prevedere, insieme alle caratteristiche costruttive, i criteri per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione.

Rientra in tale categoria anche la norma prevista dagli artt. 7 ed 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, caratterizzata da una convenzione-tipo (i cui contenuti sono fissati a livello regionale) con la quale vengono stabilite le caratteristiche degli edifici, i prezzi di cessione degli alloggi da realizzare su aree di proprietà del privato ed i canoni di

¹⁰¹ Cass. 14 gennaio 1992 n. 359, in *Arch. loc.*, 1992, 559. La sentenza così motiva: «Già questa Corte ha avuto occasione di affermare che la controversia fra lo IACP ed un assegnatario di alloggio circa l'adeguamento del canone locatizio è devoluta ai sensi del secondo comma dell'art. 45 della legge n. 392 del 1978 ... Tale conclusione discende dal rilievo che il richiamo dell'ultimo comma dell'art. 22 cit. ("la locazione è regolata dalle norme sulla disciplina della locazione degli immobili urbani a partire dalla data della loro entrata in vigore"), stante appunto la sua genericità, comporta l'applicabilità della legge n. 392 del 1978 nella sua interezza, ivi comprese le norme di carattere procedurale. Opinando diversamente si verrebbe, tra l'altro, a riconoscere all'Istituto una gestione autorizzativa dell'equo canone, consentendogli di utilizzare vantaggiosamente le norme a lui favorevoli ed escludendone l'assoggettamento a quelle di più stretta garanzia giurisdizionale».

¹⁰² T.A.R. Lazio Roma, Sez. II ter, 24 maggio 2007, n. 4818, in *Massima redazionale*, 2007.

locazione in percentuale del valore degli alloggi desunto dal loro prezzo di cessione¹⁰³.

Quanto all'ambito di applicazione, si può incidentalmente rammentare che l'esclusione di cui all'art. 26, 1° comma lett. c, della legge n. 392 del 1978 atteneva alla sola disciplina delle locazioni abitative di cui alla legge sull'« equo canone», laddove non è prevista analoga ipotesi di esclusione delle disposizioni di cui al capo II, titolo I, della stessa legge per le locazioni ad uso non abitativo, per le quali non ricorrono esigenze di natura pubblicistica, sussistenti per gli alloggi di abitazione, anche nel caso di locazioni stipulate dall'ente pubblico a seguito di un provvedimento di assegnazione¹⁰⁴.

In argomento è stato poi ribadito che gli alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata, che l'art. 26, 1° comma lett. c, della legge n. 392 del 1978 sottraeva al regime delle locazioni di immobili per uso abitativo dettato dai precedenti articoli, erano solo quelli realizzati sulla base di convenzioni con cui i Comuni o i Consorzi di Comuni avessero concesso a soggetti pubblici o privati, per fini edificatori, con diritto di superficie o in proprietà, aree ricomprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167 del 1962 (cosiddetti piani di zona) già espropriate dai Comuni o dai loro Consorzi, 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. Pertanto non rientrava nella predetta categoria, e di conseguenza non si sottraeva né alle norme della ordinaria disciplina privatistica né alla legge sull'equo canone, la locazione di immobile costruito dal Governatorato del Comune di Roma per i propri dipendenti che, stipulata secondo le norme di diritto privato tramite l'Istituto per la casa dei dipendenti del Governatorato di Roma, è successivamente passata in gestione allo IACP, che ha incorporato il predetto Istituto¹⁰⁵.

Parimenti, si è detto che gli alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata menzionati dall'art. 26, 1° comma lett. c, della legge n. 392 del 1978, ai quali, a norma dello stesso articolo, non si applicava 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

¹⁰³ Cfr. Pallottino-Bonaccorsi, Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, in AA.VV., La casa di abitazione, cit., vol. I, 436.

¹⁰⁴ Cass. 11 aprile 1994 n. 3388, in *Mass. Giur. It.*, 1994, in *Arch. loc.*, 1994.

¹⁰⁵ Cass. 2 giugno 1992 n. 6680, in *Mass. Giur. It.*, 1992.

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.

Ne consegue, che gli immobili già di proprietà dell'A.I.I. (Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali), poi trasferiti al Ministero dell'Interno e, dal 1982, alla Regione Lazio, essendo estranei alla figura dell'edilizia convenzionata, non sono ricompresi tra quelli menzionati dall'art. 26, 1° comma lett. c, della legge n. 392 del 1978; per essi, quindi, il canone locativo va determinato a norma della legge n. 392 del 1978¹⁰⁶.

I particolari criteri di determinazione dei canoni di locazione per gli alloggi di edilizia convenzionata, e specificamente, il meccanismo di aggiornamento degli stessi, hanno talvolta finito con il determinare l'applicazione di canoni superiori all'«equo canone». Il conseguente dubbio di violazione dell'art. 3 Cost.¹⁰⁷ della norma *de qua* è stato reputato fondato dalla Corte Costituzionale, che ne ha dichiarato l'illegittimità nella parte in cui non dispone che il canone di locazione degli immobili soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata non deve, comunque, superare il canone che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni del titolo I, capo I, della legge n. 392 del 1978¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Cass. 28 agosto 1995 n. 9058, in *Mass. Giur. It.*, 1995.

¹⁰⁷ Sollevato da Pret. Roma 25 novembre 1986, in *Foro it.*, 1987, I, 1953.

¹⁰⁸ Ciò che il legislatore del 1978 non ha tenuto sufficientemente in conto nel dettare l'art. 26, lett. c, è stato che, soprattutto per via del diverso meccanismo di aggiornamento, il canone delle locazioni convenzionate potesse in prospettiva pervenire a superare quello fissato in via generale con l'equo canone: pericolo, questo, che era stato prontamente avvertito dalle Regioni chiamate ad applicare il regime convenzionale previsto dalla legge n. 10 del 1977, le quali, all'indomani del varo di questa, espressero un orientamento comune per cui, al fine di consentire che il canone convenzionato corrispondesse nel contempo alle finalità sociali rivolte alla tutela del conduttore e al riconoscimento di una giusta redditività dell'investimento, era necessario, da un lato, per la determinazione di un canone fissare un'aliquota sul prezzo di cessione inferiore o parificata a quella che sarebbe stata stabilita dalla legge sull'equo canone (sul valore locativo dell'immobile e, dall'altro, equiparare il meccanismo di aggiornamento del canone convenzionato a quello fissato dalla nuova legge per l'equo canone stesso. Nell'edilizia convenzionata i canoni vengono stabiliti con l'applicazione di una aliquota sul valore desunto dal prezzo di cessione dell'alloggio, a sua volta determinato sulla base dell'effettivo costo di costruzione, mentre per l'equo canone l'aliquota si applica sul valore locativo ricavato sulla base di un costo di costruzione teorico, corretto da vari coefficienti.

A questo proposito si è espressa la Corte cost. 11 febbraio 1988 n. 155, in *CED Cassazione*, 1988, la quale ha ritenuto che la diversità dei congegni previsti dalle norme in discussione non appare dovuta tanto ai diversi criteri di determinazione del canone prossimo alla realtà, determinato tenendo conto, tra l'altro, proprio dei costi di produzione dell'edilizia convenzionata (art. 22). La ragione della divaricazione è invece dovuta alla mancata estensione alle locazioni convenzionate del meccanismo di adeguamento dei canoni disposto dall'art. 24 della legge n. 392 del 1978, che prevede un adeguamento annuale entro il limite del 75% delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati. Ha così continuato ad operare per le locazioni convenzionate il sistema di aggiornamento previsto dall'art. 8 della legge n. 10 del 1977, assai più sfavorevole per i conduttori in quanto comporta adeguamenti biennali rapportati al 100% della variazione dell'indice dei costi di costruzione. A parte la sensibile

In applicazione di tale statuizione è stato affermato che il canone richiesto ad un socio di cooperativa edilizia a proprietà indivisa quale corrispettivo dell'assegnazione in godimento di un alloggio soggetto alla edilizia convenzionata non può essere superiore a quello (cosiddetto equo) che sarebbe risultato dall'applicazione delle disposizioni del titolo I, capo I, della legge n. 392 del 1978: conseguentemente, si è statuito che la cooperativa, nell'ipotesi di specie, è tenuta a restituire al socio le somme percepite in maggiorazione di detto canone¹⁰⁹.

2.3. Rapporto locatizio tra concessionario-locatore e terzo

L'esclusione prevista dall'art. 26 della legge n. 392 del 1978 si applicava solo nei rapporti tra l'ente concedente ed il conduttore-concessionario, mentre valeva la disciplina comune della legge n. 392 del 1978 qualora costui desse in locazione il bene ad un terzo¹¹⁰.

In tal senso, con riguardo agli alloggi di edilizia sovvenzionata, è stato appunto affermato che la norma dell'art. 26 non riguardava il rapporto posto in essere tra l'assegnatario-locatore (nella specie, debitamente autorizzato) ed un terzo¹¹¹.

Analoga soluzione è stata accolta con riguardo agli alloggi di edilizia convenzionata¹¹²: sicché, ove il socio assegnatario di cooperativa edilizia, che godesse delle provvidenze dell'edilizia agevolata, avesse concesso in locazione l'alloggio ad un terzo, il rapporto sarebbe rimasto assoggettato alla legge dell'«equo canone», anche se su di esso avessero inciso le norme che, nell'ambito del rapporto cooperativo, contemplavano la devoluzione di parte del canone, eccedente la quota di ammortamento, alla cooperativa edilizia¹¹³.

In argomento si è posto il problema della validità della locazione tra assegnatario e terzo - problema che conserva attualità anche nel quadro di applicazione della legge n. 431 del 1998 - qualora il contratto fosse stato stipulato, da parte del concessionario, abusivamente, cioè nei casi non consentiti dalla legge o senza le prescritte autorizzazioni, ovvero nell'ipotesi in cui il conduttore avesse dedotto l'esistenza dei presupposti

diversità della percentuale delle variazioni, la divergenza si è formata per effetto della progressione del costo delle costruzioni, che è avvenuta in termini assai più incisivi come risulta anche dai dati offerti da una elaborazione del CENSIS contenuta nel rapporto 1987 sulla condizione economico-sociale del Paese rispetto a quella relativa al costo della vita.

¹⁰⁹ Pret. Bologna 14 giugno 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 786.

¹¹⁰ Cfr. Lazzaro-Preden-Varrone, *L'« equo canone »*, Milano, 1978, 60.

¹¹¹ Pret. Roma 10 agosto 1979 e Pret. Genova 9 aprile 1979, in Cappelli-Lonardo, *L'ambito di applicazione della legge 27 luglio 1978 n. 392*, Roma, 1980, 91.

¹¹² Cass. 4 marzo 1986 n. 1356, in *Arch. loc.*, 1986, 238, in *Rass. Equo Canone*, 1986, 111.

per la revoca dell'assegnazione al proprio locatore.

Un primo indirizzo giurisprudenziale affermava la nullità del contratto avente ad oggetto la cessione, totale o parziale, a qualsiasi titolo, fuori dai casi previsti dalla legge, di un alloggio di edilizia pubblica e salve le sanzioni a carico dell'assegnatario¹¹⁴. In particolare, la nullità assoluta, e perciò rilevabile d'ufficio, degli atti dispositivi dell'alloggio popolare da parte dell'assegnatario¹¹⁵ comportava la radicale invalidità del contratto di locazione stipulato da questi con il terzo, con la conseguente indisponibilità - da parte dell'assegnatario stesso - delle azioni riconnesse al rapporto locatizio¹¹⁶, potendo egli agire solo per la rimozione dell'occupazione, «abusiva» in correlazione a quella nullità¹¹⁷.

All'opposto, si è considerato che la nullità poteva conseguire solo all'esercizio del potere di revoca dell'assegnazione, riservato ai competenti organi; conseguentemente, sino a quando tale potere non fosse effettivamente stato esercitato, l'assegnatario-locatore conservava i diritti e le azioni connesse al contratto di locazione, senza che il terzo conduttore potesse utilmente eccepire la decadenza della controparte dall'assegnazione¹¹⁸.

¹¹³ Cass. 3 maggio 1988 n. 3312, in *Mass. Giur. It.*, 1988, in *Arch. loc.*, 1988.

¹¹⁴ Cass. 4 marzo 1981 n. 1263, in *Mass. Giur. It.*, 1981.

¹¹⁵ *Ex artt.* 17 del d.p.r. n. 1035 del 1972 e 53 della legge n. 457 del 1978.

¹¹⁶ Cass. 31 maggio 1986 n. 3693, in *Mass. Giur. It.*, 1986; Cass. 23 maggio 1988 n. 3563, in *Mass. Giur. It.*, 1988; Cass. 9 ottobre 1997 n. 9813, in *Mass. Giur. It.*, 1997.

¹¹⁷ Cass. 29 gennaio 1983 n. 832, in *Foro It.*, 1983, I, 1983; Cass. 31 maggio 1986 n. 3693, in *Mass. Giur. It.*, 1986. La S.C., nella seconda delle menzionate decisioni, così motiva: «va preliminarmente rilevato che l'assegnatario di un alloggio popolare non può disporre dello stesso in favore di terzi, essendogli una facoltà siffatta preclusa, anche limitatamente al godimento, da precise disposizioni di legge (art. 17 del r.d. 30 dicembre 1972 n. 1035; art. 53 della legge 5 agosto 1978 n. 457), che, al fine di assicurare agli alloggi popolari la destinazione loro conferita di provvedere alle esigenze abitative delle categorie di cittadini meno abbienti per la realizzazione di rilevanti interessi sociali, vietano la cessione, in tutto o in parte, al di fuori dei casi tassativamente previsti, degli alloggi medesimi (art. 51 della legge 8 agosto 1977 n. 513), con la comminatoria della nullità assoluta degli atti compiuti in violazione del divieto, rilevabile d'ufficio. La speciale legislazione, poi, vigente in materia, prevede, a carico del trasgressore, sanzioni d'ordine amministrativo, che nei casi più gravi possono comportare la decadenza dalla assegnazione (art. 26 della legge n. 513 del 1977). Sulla base delle norme sopra menzionate il contratto di locazione *de quo* deve ritenersi radicalmente nullo, in quanto tendente a trasferire la disponibilità di un alloggio popolare a persona diversa dall'assegnatario, con la conseguenza della indisponibilità, da parte dell'assegnatario medesimo, delle azioni riconnesse all'esecuzione o alla risoluzione del rapporto locativo ... La rilevata nullità assoluta è, come osservato, rilevabile d'ufficio, e con essa il connesso difetto di legittimazione dell'assegnatario ad agire in giudizio per la tutela di pretese che hanno il necessario presupposto nella attualità di un valido rapporto di locazione ».

¹¹⁸ Cass. 28 giugno 1985 n. 3869, in *Riv. Giur. Edil.*, 1985, I 1985; Cass. 18 novembre 1986 n. 6773, in *Mass. Giur. It.*, 1986; Cass. 23 giugno 1990 n. 6390, in *Mass. Giur. It.*, 1990; Cass. 29 aprile 1992 n. 5159, in *Mass. Giur. It.*, 1992; Cass. 16 novembre 1993 n. 11280, in *Mass. Giur. It.*, 1993. Quest'ultima decisione così motiva: «L'assegnatario in godimento di un alloggio costruito in base alla normativa sull'edilizia residenziale pubblica, non può cedere in locazione il bene, se non investito dal potere di procedere a tale cessione, qualunque sia la sua posizione rispetto al bene ceduto, altrimenti il negozio è affetto da invalidità, la quale peraltro può esser fatta valere soltanto dall'amministrazione che ha proceduto all'assegnazione, non anche dal conduttore che con l'amministrazione non ha avuto alcun

Il rapporto locatizio, dunque, veniva naturalmente a cessare (come rapporto derivato) qualora l'ente assegnante avesse applicato la prevista sanzione ed avesse ottenuto la risoluzione del contratto con l'assegnatario-conduttore-sublocatore, con la precisazione che la legittimazione ad agire di questi non veniva meno finché il provvedimento di decadenza o di revoca non gli fosse stato notificato, atteso che solo tale notifica esauriva l'*iter* del procedimento amministrativo che, con effetto ablativo, incideva sul rapporto di locazione tra l'amministrazione e l'assegnatario¹¹⁹.

Tale secondo indirizzo appare più convincente: ed invero le esaminate situazioni di illegittimità non incidevano sul rapporto di locazione e, quindi, non erano idonee ad interferire sulle posizioni delle parti fino a quando non fosse disposta la revoca o la decadenza dell'assegnazione per iniziativa della competente autorità¹²⁰.

Qualora fosse sopravvenuta la revoca dell'originaria assegnazione con rinnovazione della medesima in favore del terzo cui il primo assegnatario aveva locato l'alloggio, si sarebbe verificata la caducazione di quel contratto di locazione, per venire meno della relativa causa, in considerazione dell'acquisto da parte del locatario di un autonomo titolo di godimento dell'immobile¹²¹.

Analoghi principi - va osservato - possono applicarsi nella vigenza della legge n. 431 del 1998.

2.4. La locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nella legge n. 431 del 1998

rapporto. La violazione dell'obbligo di non cedere l'alloggio in locazione senza la preventiva autorizzazione assume quindi rilevanza nel rapporto fra assegnatario ed ente assegnante, al quale soltanto spetta la legittimazione ad eccepire la nullità della cessione, con ogni relativa conseguenza. L'art. 26 della legge 8 agosto 1977, n. 513, recante norme sulla disciplina residenziale pubblica, invero prevede che gli atti compiuti dall'assegnatario in violazione degli obblighi assunti nel momento dell'assegnazione sono nulli e che la nullità, oltre ad esser fatta valere da chiunque vi abbia interesse, è rilevabile d'ufficio. La norma peraltro non è riferibile anche ai rapporti interni tra locatore e locatario, al quale non può esser riconosciuto un apprezzabile interesse a far valere la nullità, in quanto la stessa, se riconosciuta, porterebbe come necessaria conseguenza alla decadenza anche del suo diritto di godere dell'abitazione, originato dal contratto. Quanto alla rilevanza d'ufficio, essa è sicuramente riferita alla tutela dei terzi danneggiati dal comportamento dell'assegnatario, non già al locatario che dalla locazione ha tratto vantaggio. Va altresì considerato che il conduttore è estraneo al rapporto tra assegnatario ed Istituto concedente, mentre il contratto di locazione intercorre esclusivamente con l'assegnatario, avendo esso natura personale, con la conseguenza che ai fini della sua validità è sufficiente che il locatore, ancorché non proprietario dell'alloggio, ne abbia la disponibilità e sia in grado di conferire il godimento. Sembra opportuno rilevare ... che se l'assegnatario si è privato del godimento di un bene alla cui disponibilità ha ancora diritto, non essendo intervenuta alcuna decadenza, non vi è ragione alcuna perché colui che tale godimento abbia acquisito in base ad un rapporto di natura personale, non debba corrispondere il canone, costituente la controprestazione del godimento ottenuto ».

¹¹⁹ Cass. 29 aprile 1992 n. 5159, in *Mass. Giur. It.*, 1992.

¹²⁰ Cass., sez. un., 27 gennaio 1983 n. 760, in *Mass. Giur. It.*, 1983.

¹²¹ Cass. 4 luglio 1992 n. 8189, in *Mass. Giur. It.*, 1992.

Come si è già visto, la legge n. 431 del 1998, all'art. 1, secondo comma, esclude dal proprio ambito di applicazione gli «alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai quali si applica la relativa normativa vigente, statale e regionale».

La formulazione della norma - solo apparentemente limpida - sembra avere lo scopo di superare la bipartizione di cui all'art. 26, 1° comma lettere *b* e *c*, della legge n. 392 del 1978 tra locazioni relative ad alloggi costruiti a totale carico dello Stato e locazioni relative ad alloggi assoggettati alla disciplina dell'edilizia convenzionata, ampliando la sfera dei rapporti esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina e ponendo fine a quelle incertezze interpretative che si sono poste in luce. Il risultato è attuato spostando l'accento dal momento della costruzione degli immobili - a totale carico dello Stato ovvero nel quadro dell'edilizia convenzionata - alla funzione dei medesimi di sostegno delle esigenze abitative dei meno abbienti.

Secondo la nuova impostazione, sono da ritenere escluse dall'ambito di applicazione della legge n. 431 del 1998 - nei discutibili limiti in cui tale esclusione è congegnata - non solo le locazioni di immobili costruiti a spese esclusive dello Stato ovvero nel quadro dell'edilizia convenzionata, ma, in genere, tutte le locazioni di alloggi destinati a soddisfare finalità sociali di rilievo pubblicistico concessi secondo modalità predeterminate di scelta dell'assegnatarioconduttore ed a canone calmierato.

È però da considerare, in argomento, l'incertezza - già evidenziata - della nozione di «edilizia residenziale pubblica», dalla quale potranno derivare nuovi dubbi interpretativi.

Vale, ulteriormente, osservare che l'esclusione intanto può operare in quanto esista una «relativa normativa vigente, statale e regionale», applicabile alle ipotesi di volta in volta emergenti.

Se è sufficientemente chiaro l'intento di ampliare l'ambito delle locazioni escluse dall'applicazione della nuova legge, non altrettanto lo è l'individuazione della portata dell'esclusione, avuto riguardo alla scelta legislativa di limitarla agli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della nuova legge: il che, utilizzando *l'argumentum a contrario*, dovrebbe condurre ad affermare che sono invece applicabili alle locazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica gli artt. 1, 5, 6, 9, 10, 11 e 12.

Tutto ciò pone seri interrogativi sia con riferimento alle disposizioni richiamate, sia a quelle non richiamate.

Il combinato disposto degli artt. 2, 3, 4 e 8 della legge n. 431 del 1998 contiene, in sostanza, la regolamentazione dei nuovi contratti di locazione sul piano fiscale.

E' di difficile comprensione la menzione, tra le norme non applicabili, dell'art. 7 della legge n. 431 del 1998, dichiarato successivamente incostituzionale dal Giudice delle leggi¹²² poiché poneva gli adempimenti fiscali come condizione per la messa in esecuzione dei provvedimenti di rilascio dell'immobile locato, all'evidente fine di combattere il fenomeno dell'evasione fiscale: l'esclusione appare come espressione di «una singolare situazione di privilegio»¹²³.

Parimenti, muovendo dal nesso di collegamento tra l'art. 1, quarto comma, della l. 431/1998, che stabilisce l'obbligo di forma scritta per la stipulazione di validi contratti di locazione, e l'art. 13, primo comma, della stessa legge, che pone la sanzione di nullità delle pattuizioni volte a determinare un importo del canone di locazione superiore a quello risultante dal contratto scritto e registrato, ci si è chiesti se dall'indicata disapplicazione possa desumersi che i contratti di locazione esclusi siano sottratti al rigore della forma, ovvero se, pur valendo anche per questi il requisito, sia in qualche modo legittimata l'elusione fiscale. Per quanto riguarda le disposizioni ipoteticamente applicabili *a contrario*, si può facilmente sottolineare, l'omissione non è stata ritenuta rilevante, giacché l'art. 5 è collegato con la disciplina ordinaria degli art. 2 e 3 della legge n. 431 del 1998, ed è quindi radicalmente inapplicabile nei casi contemplati dall'art. 1, secondo comma, riguardo ai quali è prevista l'inapplicabilità degli art. 2 e 3 citati¹²⁴.

Altrettanti dubbi pone il mancato richiamo tra le norme non applicabili dell'art. 6 della legge n. 431 del 1998, se si considera che il godimento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica cessa normalmente in presenza di specifiche ipotesi di inadempimento contemplate dalla legge. Ma, anche in questo caso, l'omessa menzione dell'art. 6 tra le norme non applicabili è stata ritenuta non decisiva, in ragione della transitorietà della disposizione, come tale non applicabile ai contratti stipulati nel vigore della nuova legge¹²⁵.

L'art. 9 reca disposizioni per i fondi per la previdenza complementare e, dunque, non può certo avere applicazione in materia di locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. L'art. 10 contiene una disposizione volta a trovare attuazione in successive normative.

¹²² Corte cost. 5 ottobre 2001 n. 333, in *Giust. Civ.*, 2001, 2595, nota di Izzo, in *Contratti*, 2001, 12, 1100, nota di Giove.

¹²³ Cuffaro-Giove, *La riforma delle locazioni abitative*, Milano 1999, 6.

¹²⁴ V. Piombo, *Alcuni spunti a proposito delle locazioni abitative escluse dalla tutela della legge n. 431/98*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 450.

L'art. 11 prevede il versamento di contributi integrativi ai conduttori meno abbienti e pare, perciò, in tesi incompatibile con la disciplina applicabile in materia di edilizia residenziale pubblica, per la quale è già prevista l'applicazione del canone sociale.

In definitiva, le uniche disposizioni effettivamente applicabili agli alloggi di edilizia residenziale pubblica sembrano essere l'art. 1, primo comma, relativo alla forma scritta, e l'art. 12, istitutivo dell'osservatorio per la condizione abitativa.

Per quanto riguarda la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, vale il rilievo degli artt. 4 e 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, richiamato altresì dall'art. 4, quarto comma, della legge n. 431 del 1998, laddove è stabilito che «fermo restando quanto stabilito dall'articolo 60, primo comma, lett. e, della normativa sul decentramento amministrativo (decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 - *conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*), con apposito atto di indirizzo e coordinamento, da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono definiti, in sostituzione di quelli facenti riferimento alla legge 27 luglio 1978 n. 392, e successive modificazioni, criteri in materia di determinazione da parte delle Regioni dei canoni di locazione per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Importante sottolineare, al riguardo, che, secondo il disposto dell'ultima parte del quarto comma, art. 4, della legge n. 431 del 1998, i criteri di determinazione dei canoni in vigore restano validi fino all'adeguamento da parte delle Regioni a quanto stabilito dalla disposizione medesima.

3. Le locazioni per «finalità turistiche»

Ai sensi dall'art. 1, 2° comma lett. c, della legge n. 431 del 1998, le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della stessa legge «non si applicano (...) agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche».

Le locazioni in questione, dunque, rientrano nel novero di quelle sottratte, in misura maggiore o minore, dall'ambito di applicazione della legge n. 431 del 1998: assieme ad esse, come si è visto, la medesima disposizione richiama, al secondo comma, le locazioni di immobili «di lusso» o vincolati ai sensi della legge n. 1089 del 1939, le locazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica e, al terzo comma, le locazioni

¹²⁵ V. Piombo, *op.loc. ult. cit.*

stipulate dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio.

Una lettura fondata su meri riscontri semantici contenuti nel citato art. 1, laddove si riferisce alle diverse ipotesi di esclusione, potrebbe favorire conclusioni inesatte nell'identificazione della nozione di «finalità turistiche» desumibile dalla norma. Quest'ultima, infatti, nel menzionare tanto gli immobili «di lusso» o vincolati ai sensi della legge n. 1089 del 1939, quanto gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, prende in considerazione caratteristiche obiettive degli immobili, tali da consigliarne - per ragioni del tutto diverse le une dalle altre - l'assoggettamento a distinti statuti normativi: in un caso «esclusivamente» il codice civile, nell'altro caso la pertinente legislazione speciale.

Sicché, l'analogo riferimento contenuto nell'art. 1, 2° comma, lett. c, della l. 431/1998 agli «alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche» potrebbe suggerire che le finalità esclusivamente turistiche vadano ricercate non già dal lato delle esigenze che muovono il conduttore a contrarre, bensì sotto il profilo della connotazione oggettiva dell'immobile locato: in tal senso «alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche» sarebbero quelli con una obiettiva vocazione turistica, come tali stabilmente destinati ad essere concessi in locazione a quel fine¹²⁶.

E', tuttavia, più corretto credere che le «finalità» non siano proprie dell'immobile, bensì dell'agire del contraente, in questo caso del conduttore, il quale sia mosso a contrarre dall'intento di realizzare lo scopo pratico contemplato dalla norma, con conseguente soggezione del rapporto così costituito alla disciplina giuridica individuata dalla legge.

Viene realizzato in tal modo un congegno - già ampiamente utilizzato nella legge n. 392 del 1978 - che si compendia nell'emersione dei motivi, altrimenti irrilevanti, quali elementi tali da caratterizzare causalmente la fattispecie, sì da determinare la maggiore o minore latitudine dell'intervento protettivo del legislatore.

Le «finalità turistiche» riguardate sotto il profilo delle esigenze abitative del conduttore, d'altronde, appaiono perfettamente aderenti alla *ratio* dell'esclusione prevista dall'art. 1, secondo comma, lett. c, della l. 431/1998, che è da porre in correlazione con il nuovo trattamento delle locazioni transitorie.

Mentre l'art. 26 della legge n. 392 del 1978 fissava la linea di demarcazione tra

¹²⁶ L'ipotesi interpretativa è suggerita da Piombo, *Alcuni spunti a proposito delle locazioni abitative escluse dalla tutela della legge n. 431/98*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 448.

locazioni protette e locazioni disciplinate dal codice civile a seconda della natura primaria o transitoria delle esigenze abitative del conduttore, il sistema introdotto dalla legge n. 431 del 1998 ha ricondotto le locazioni transitorie entro l'ambito di una specifica disciplina - quella dell'art. 5 della legge - distinguendo da queste le locazioni destinate al soddisfacimento di «finalità turistiche», ritenute meno meritevoli, se non del tutto immeritevoli, di tutela.

Stabilito che le «finalità turistiche» attengono alle esigenze abitative del conduttore, non vengono per ciò stesso diradati ulteriori dubbi che concernono la nozione di «turismo» ed i possibili equivoci che questa può suscitare.

Turismo - è stato sottolineato - non equivale a villeggiatura, dal momento che turista è colui che viaggia per diporto o istruzione, senza scopi utilitaristici, mentre villeggiante è colui che trascorre un periodo di riposo e svago in un luogo diverso dalla propria abituale dimora¹²⁷. E, tuttavia, condivisibilmente viene proposta una interpretazione più ampia della locuzione, tale da includere la destinazione ad uso di villeggiatura¹²⁸.

Anzi, lo stesso concetto di villeggiatura appare probabilmente troppo angusto, poiché - essendo esso normalmente inteso come riferito alle ferie estive o invernali - non sembra esteso ad ipotesi che la *ratio* della norma invece certamente attrae a sé: si pensi alle ipotesi del turismo religioso in occasione dell'anno giubilare o di pellegrinaggi presso luoghi di culto, del turismo culturale che in Italia ha evidentemente potenzialità enormi, del turismo legato ad importanti eventi sportivi estesi per più giorni o settimane. E si pensi, ancora, alle questioni che possono essere suscitate dall'applicabilità della disciplina in esame ad eventi come congressi o fiere, riguardo ai quali il crinale che separa l'aspetto turistico da quello professionale e lavorativo è estremamente sottile. Va indubbiamente ricondotto all'ambito di applicazione della medesima disciplina anche il fenomeno che potrebbe dirsi del turismo continuativo, non esattamente inquadrabile nel concetto di villeggiatura, sotto specie di locazione pluriennale di una seconda casa destinata al *weekend* e alle festività.

In definitiva, appare accettabile una definizione di «turismo», nel senso accolto dall'art. 1, secondo comma, lett. c, della l. 431/1998, come spostamento di una persona dalla propria residenza abituale per motivi di piacere, con l'esclusione solamente di quelle ipotesi in cui la contemporanea presenza di una esigenza professionale sia tale da

¹²⁷ Piombo, *op. loc. ult. cit.*

¹²⁸ Piombo, *op. loc. ult. cit.*

connotare sostanzialmente il soggiorno¹²⁹.

3.1. Norme applicabili alle locazioni per «finalità turistiche»

Le locazioni per «finalità turistiche», come si è visto, non sono soggette agli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della legge n. 431 del 1998.

Esse, dunque, non debbono conformarsi ai due principali modelli contrattuali previsti dalla nuova legge n. 431 del 1998. Tuttavia, a differenza delle altre locazioni escluse a mente dell'art. 1, commi 2 e 3 della legge n. 431 del 1998 (locazioni di immobili di prestigio regolate «esclusivamente» dal codice civile, locazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica rimessi alla relativa normativa, locazioni di foresterie degli enti locali disciplinate dal codice civile ed alle quali non si applica l'art. 56 della legge n. 392 del 1978), la locazione «per finalità turistiche» non è espressamente ricondotta ad un qualche statuto normativo.

In mancanza di ogni altra indicazione, non v'è tuttavia dubbio che questo debba essere desunto dal codice civile¹³⁰. In particolare, il mancato richiamo, tra le norme non applicabili, dell'art. 5 della legge n. 431 del 1998 - posto in tema di locazioni transitorie - non può affatto indurre a credere che la disciplina da esso dettata debba applicarsi anche alle locazioni turistiche. Al di là del rilievo che, se la legge avesse voluto assoggettare le locazioni turistiche - che sono pur sempre locazioni transitorie, nel senso di non primarie, destinate a soddisfare «particolari esigenze delle parti» - alla disciplina di cui al citato art. 5, avrebbe potuto non prenderle per nulla in considerazione, occorre rammentare che l'esclusione di quest'ultima disposizione dal novero di quelle applicabili discende *recta via* dall'inapplicabilità dell'art. 2 e, in particolare, del terzo comma: disposizioni che — potrebbe dirsi — *simul stabunt, simul cadent*.

Né la disciplina codicistica va combinata con le norme della legge n. 392 del 1978 non abrogate dall'art. 14 della legge n. 431 del 1998. Seppure tali disposizioni sono tuttora vigenti, è tuttavia evidente che la loro mancata abrogazione non può valere a renderle applicabili a quelle fattispecie alle quali esse sarebbero state certamente estranee pur nel pieno vigore della legge sull'«equo canone». Ed infatti, non può dubitarsi che, nella vigenza della legge n. 392 del 1978, quelle che oggi sono locazioni per «finalità turistiche» sarebbero ricadute sotto la disciplina delle locazioni transitorie di cui all'art.

¹²⁹ Tomasso, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in AA.VV., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano, 2001, 118.

¹³⁰ V. Giove, *Le fattispecie contrattuali escluse*, in AA.VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 226; Scarpa, *op. cit.*, 13; Piombo, *op. cit.*, 448; Nonno, *op. cit.*, 15.

26, lett. a, della stessa legge, integrando una ipotesi paradigmatica di locazione abitativa destinata a soddisfare esigenze non primarie.

Per quanto attiene alle norme della legge n. 431 del 1998 applicabili alle locazioni per finalità turistiche, va anche in questo caso sottolineata l'applicabilità del requisito formale di cui all'art. 1, quarto comma, della legge, non menzionato tra le disposizioni escluse.

3.2. Locazioni per «finalità turistiche» di immobili di interesse artistico o storico e «di pregio»

Merita segnalare una possibile interferenza tra le ipotesi di cui alle lettere *a* e *c* dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 431 del 1998, ponendosi il quesito se, nel caso di locazione per finalità turistica di un immobile vincolato ai sensi della legislazione sui beni culturali ovvero di lusso, debba trovare applicazione la disciplina propria di questi ultimi, ovvero la disciplina delle locazioni turistiche.

La prima soluzione appare preferibile, avuto riguardo al rilievo che la *ratio* della previsione di cui all'art. 1, secondo comma, lett. *c*, della legge ha lo scopo di sottrarre le locazioni turistiche alla disciplina delle locazioni transitorie, sotto la quale esse altrimenti ricadrebbero in mancanza di una specifica disposizione: sicché la previsione non sembra potersi estendere a rapporti locativi di per se stessi sottratti all'ambito di applicazione della legge n. 431 del 1998.

3.3. Rapporti estranei all'ambito delle locazioni per «finalità turistiche»

Occorre, infine, sottolineare che la disciplina delle locazioni per finalità turistiche trova applicazione esclusivamente di fronte a contratti che abbiano natura di locazione tipica e non quando il godimento dell'immobile sia accompagnato da ulteriori prestazioni convenzionalmente poste e a carico del concedente — si pensi al *bed and breakfast* — sì da configurare ipotesi di prestazione di tipo alberghiero.

Ed infine, va considerato che i rapporti in questione soggiacciono alla disciplina codicistica, salvo che non ricadano nell'ambito di applicazione della legge sulla cosiddetta multiproprietà di cui al d.lgs. 9 novembre 1998, n. 427, reso in attuazione della direttiva 94/47/ CEE.

4. Locazioni stipulate dagli enti locali per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio

Ulteriore categoria sottratta, *ex lege* 431/1998, all'ambito parziale di sua operatività, per dichiarata inapplicabilità degli articoli 2, 3, 4, 4-*bis*, 7 e 13 della legge, è quella dei contratti di locazione stipulati dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio (art. 1, comma 3, l. 431/1998).

Ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, «le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7 e 13 della presente legge non si applicano ai contratti di locazione stipulati dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio, ai quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 1571 e seguenti del codice civile. A tali contratti non si applica l'articolo 56 della legge 27 luglio 1978, n. 392».

Appare problematico individuare quali siano le esigenze abitative di carattere transitorio che i predetti contratti debbano soddisfare; sicuramente, però, vi rientra l'ipotesi in cui l'ente preferisca ricorrere allo strumento contrattuale e non a quello autoritativo in situazioni di emergenza, per fare fronte, ad esempio, ad esigenze abitative degli sfrattati, ovvero dei "senzatetto" colpiti da calamità naturali. In tal caso, l'ente assume la veste di stipulante che rimane parte contrattuale, mentre il terzo conduttore, fruitore dell'alloggio, rimane estraneo al contratto.

La struttura del contratto appare evidentemente riconducibile al contratto in favore di terzo di cui all'art. 1411 c.c., da cui deriva l'applicabilità della relativa disciplina. Il terzo, in quanto tale, non è parte del contratto, né deve poterlo divenire successivamente: ciò distingue il contratto a favore di terzo dal contratto per persona da nominare¹³¹. Il tratto peculiare del contratto per persona da nominare è dato dal subentrare nel contratto di un terzo - per effetto della nomina e della sua contestuale accettazione - che, prendendo il posto del contraente originario (lo stipulante), acquista i diritti ed assume gli obblighi correlativi nei rapporti con l'altro contraente (promittente) determinando, inoltre, la contemporanea fuoriuscita dal contratto dello stipulante, con effetto retroattivo, per cui il terzo si considera fin dall'origine unica parte contraente contrapposta al promittente e a questa legata dal rapporto costituito dall'originario stipulante; nel contratto a favore di terzo, invece, gli effetti si producono a favore sia dello stipulante che del terzo, il quale ultimo non acquista mai veste di parte contrattuale, né in senso formale né in senso sostanziale. Il terzo deve limitarsi a ricevere gli effetti di un rapporto già validamente costituito ed operante, mentre non è concepibile che discendano per il terzo obbligazioni

verso il promittente¹³². Da ciò consegue che anche nel caso di contratto di locazione (o di albergo) a favore di un terzo è sempre lo stipulante il contratto ad essere obbligato nei confronti del locatore alla restituzione della cosa locata ed alla corresponsione della somma dovuta come corrispettivo fino alla data della consegna, salvo il maggior danno, in caso di ritardo, a norma dell'art. 1591 c.c.

Stante il differente tenore letterale rispetto all'art. 42 della l. 392/1978, tale tipologia di locazione, di natura transitoria, è stata considerata per la prima volta dal legislatore.

Tali contratti di locazione sono stati sottratti all'ambito di applicazione della disciplina della legge n. 431 del 1998, prevedendosi altresì la non applicabilità dell'art. 56 della legge 392/1978, norma che – nel disciplinare le modalità per il rilascio dell'immobile - prevede la fissazione di un termine per l'esecuzione. In queste ipotesi l'ordinanza di convalida o il provvedimento giudiziale di condanna al rilascio sono da considerarsi, pertanto, suscettibili di immediata esecuzione, non potendo la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio essere posticipata rispetto alla data di emissione dello stesso (o di scadenza del rapporto, se futura), né dal giudice della cognizione, né da quello dell'esecuzione.

Non sono applicabili altresì gli artt. 2, 3, 4, 7 e 13 della nuova disciplina.

Alla tipologia contrattuale in esame possono applicarsi, invece, le agevolazioni fiscali in favore dei locatori previste dall'art. 8.

Così come per i contratti disciplinati dal comma 2° della l. 431/1998, anche per quelli contemplati dal comma 3°, non sussistono vincoli di durata e di rinnovo e l'ammontare del canone locativo può essere liberamente determinato dalle parti, non valendo la norma imperativa che sancisce la “nullità di pattuizioni di canoni per un importo superiore a quello risultante dal contratto scritto e registrato”.

E' da chiedersi se il difetto di riferimento all'esclusività, nel rinvio agli artt. 1571 e seguenti del codice civile, sia una dimenticanza del legislatore del 1998 o l'espressione di una precisa volontà normativa. A prescindere dalla tesi che si vuole preferire, il comma 3 dell'art. 1 della l. 431/98 risulta, comunque, mal formulato. Invero, se si optasse per la “svista” del legislatore – nel senso di ritenere che ai contratti in esame sia applicabile il solo diritto comune¹³³ - non sarebbe chiaro per quale ragione la norma

¹³¹ Cass. 17 marzo 1995, n. 3115, in *Mass. Giur. It.*, 1995, in *Giur. It.*, 1995, I, 1.

¹³² Cass. n. 5699/78.

¹³³ Per l'inapplicabilità della residua normativa vincolistica al contratto di locazione “ad uso foresteria” degli enti locali, v. Trib. Milano 18 ottobre 1990, n. 7274, in *Arch. loc.*, 1991, 612; in dottrina, v. P.

abbia avvertito l'esigenza di escludere specificamente l'operatività dell'art. 56 della legge 27 luglio 1978 n. 372, articolo che, già di per sé, non dovrebbe essere applicabile. Di contro, se si reputasse che la nuova legge intende "scientemente" richiamare solo parzialmente le disposizioni del codice civile, cioè nei limiti di compatibilità con gli articoli della legge su l'equo canone non abrogati, l'inciso secondo cui "si applicano le disposizioni di cui agli articoli e seguenti del codice civile" non avrebbe ragione di esistere¹³⁴.

La dottrina, convinta che anche la l. 431/1998, al pari di quella dell' "equo canone", tuteli soltanto le esigenze abitative del contraente – locatario, in considerazione di questo particolare obiettivo, ritiene che agli accordi di locazione stipulati dagli Enti locali si applicano esclusivamente gli articoli 1571 e seguenti del codice civile¹³⁵, non considerando però che anche le finalità di tali contratti sono rivolte a soddisfare esigenze abitative della collettività ben più gravi.

D'altro canto, la giurisprudenza di legittimità¹³⁶ sembra avere risolto positivamente il dilemma allorquando ha stabilito che l'istituto del recesso del conduttore per gravi motivi si applica anche ai contratti di locazione stipulati come conduttori da enti locali territoriali, così applicando gli artt. 27 e 42 della legge 27 luglio 1978 n. 372.

Occorre ora esaminare se possa configurarsi che un contratto di albergo¹³⁷, con prevalenza degli elementi della locazione, sia stipulato in favore di un terzo e, nell'affermativa, quali riflessi ne conseguano circa la disciplina applicabile¹³⁸. Anzitutto, va osservato che non vi sono ragioni preclusive alla possibilità che il contratto in favore di terzo sia costituito da un contratto di albergo, oppure di locazione, purché, ovviamente, lo stipulante vi abbia un interesse, che può essere non solo economico o istituzionale, ma anche morale. Per quanto attiene le

Giuggioli, *Note in margine di alcune recenti sentenze in tema di contratto di locazione ad uso foresteria*, in *Riv. Cons. Avv. Milano*, III, 1990, 27; Ribera; *Le locazioni immobiliari*, Milano 1992, 7.

¹³⁴ Cuffaro, *Ancora sull'ammissibilità delle locazioni ad uso foresteria dopo la l. 9 dicembre 1998 n. 431*, in *Arch. loc.*, 2001, 363.

¹³⁵ P. Giuggioli-P.F. Giuggioli, *La nuova disciplina delle locazioni abitative*, Milano, 1999, 16.

¹³⁶ Cass. civ., Sez. III, 22 novembre 2000, n. 15082, in *Mass. Giur. It.*, 2000.

¹³⁷ La Corte Suprema ha osservato che non vi sono ragioni preclusive alla possibilità che un contratto in favore di terzo sia costituito da un contratto di albergo (oppure di locazione), purché, ovviamente, lo stipulante vi abbia un interesse, che può essere non solo economico o istituzionale, ma anche morale. V. Cass. 28 novembre 1994, n. 10158, in *Mass. Giur. it.*, per l'ipotesi di contratti di albergo stipulati da un Comune in favore di famiglie di sfrattati.

¹³⁸ Si è affermato che, anche se sia indirizzata ad una società che gestisca l'attività commerciale attinente ad una struttura turistico-alberghiera, una richiesta di alloggio, destinata agli sfrattati, secondo l' *id quod plerumque accidit*, può integrare una proposta contrattuale di locazione (*rectius*: di contratto di albergo). E' stato dunque ritenuto possibile nel nostro ordinamento un contratto di albergo stipulato in favore di

responsabilità degli adempimenti contrattuali dello stipulante – locatario, la p.a. è gravata da responsabilità precontrattuale verso il locatore. A norma dell' art. 23 d.l. n. 66/1989 a tutte le amministrazioni ivi indicate l'effettuazione di qualunque spesa è consentita esclusivamente se sussistano la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge, divenuta (o dichiarata) esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere sul competente capitolo del bilancio. Tale normativa ha profondamente inciso sulla disciplina del rapporto tra gli enti locali ed i loro funzionari ed amministratori, nonché tra questi ultimi ed i privati contraenti, delineando una frattura *ope legis* del rapporto organico tra detti soggetti e l'amministrazione, e quindi escludendo la riferibilità a quest' ultima delle iniziative adottate al di fuori dello schema procedimentale previsto, allo scopo evidente di garantire un più rigoroso rispetto dei principi di legalità, correttezza e trasparenza nella gestione, di assicurare che la volontà contrattuale sia espressa dagli organi istituzionalmente competenti, ed al tempo stesso di contenere la spesa pubblica e prevenire il formarsi del disavanzo finanziario degli enti stessi, attraverso la previsione che ad ogni obbligazione assunta faccia riscontro l'impegno contabile registrato sul competente capitolo di bilancio. Il giudice delle leggi, sia pure in tema di lavori di somma urgenza, ha rilevato che la disciplina in esame configura un rapporto contrattuale unicamente tra il terzo contraente ed il funzionario (o l'amministratore) che ha autorizzato l'esecuzione dei lavori, tale da rendere meramente apparente l'acquisizione di beni e servizi all'ente locale, e che la conseguente scissione del rapporto di immedesimazione organica tra agente e pubblica amministrazione vale a rendere l'ente locale estraneo agli impegni di spesa assunti, così da non consentire neppure di invocare il parametro dell'art. 28 della Costituzione il quale, nel configurare la responsabilità della pubblica amministrazione accanto a quella dei funzionari, presuppone in via di principio che l'attività posta in essere sia alla stessa riferibile¹³⁹. Stante la predetta configurazione giuridica dei contratti stipulati in assenza di impegno contabile, il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio, di cui all' art. 37 del d.lgs. n. 77 del 1995 costituisce una facoltà discrezionale dell' ente locale, che va esercitata con il procedimento di cui alla predetta norma e che solo all' esito dello stesso

terzo, a norma dell' art. 1411 c.c., allorché in detto contratto atipico o misto siano prevalenti gli elementi della locazione dell' alloggio.

¹³⁹ Corte cost. 24 ottobre 1995, n. 446 in *Giust. Civ.*, 1996, I, 319, in *Riv. Corte Conti*, 1995, fasc.5, 175, in *Foro It.*, 1996, I, 21, nota di Caringella; Corte cost. 30 luglio 1997, n. 295, in *Cons. Stato*, 1997, II, 1203, in *Giur. Costit.*, 1997, 2679, in *Giust. Civ.*, 1997, I, 2970.

impegna l'ente pubblico dal quale promana, entro i limiti della somma riconosciuta¹⁴⁰. Infatti, l'art. 5 d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342, che ha sostituito la lett. e) del comma 1 dell' art. 37 d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 - disposizione poi trasfusa nell'art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - ammette la possibilità di un riconoscimento *a posteriori* della legittimità dei debiti fuori bilancio, subordinandolo ad una formale deliberazione di riconoscimento del debito da parte dell' ente nei limiti degli atti accertati e dimostrati di utilità ed arricchimento per l'ente stesso, nell'ambito dell' espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, fermo restando che, a norma degli artt. 35 d.lgs. n. 77 del 1995 e 191 d. lgs. n. 267 del 2000, in caso di mancato riconoscimento, il rapporto contrattuale intercorre unicamente tra il terzo contraente e il funzionario o l'amministratore che ha autorizzato la prestazione. Avuto riguardo al tenore letterale e alla *ratio* delle norme indicate, la relativa valutazione spetta all'amministrazione e il giudice non può ad essa sostituirsi, affermando l'esistenza di un diritto al riconoscimento del debito assunto fuori bilancio, nella ricorrenza delle condizioni indicate dal legislatore perché l'ente possa procedere al riconoscimento.

¹⁴⁰ Cass. 29 gennaio 2003, n. 1255, in *Mass. Giur. It.*, 2003, 131.

CAPITOLO SECONDO

LE LOCAZIONI DI NATURA TRANSITORIA

CAPITOLO SECONDO

LE LOCAZIONI DI NATURA TRANSITORIA

SOMMARIO: 1. La locazione transitoria nella legge n. 392 del 1978 - 1.1. Rilevanza del motivo, durata pattizia e concreto utilizzo continuativo - 2. La tutela del conduttore come nucleo familiare beneficiario dell'alloggio - 2.1. Espresa menzione delle esigenze abitative per la validità delle clausole di deroga - 2.2. Onere della prova - 3. Mutamento delle esigenze abitative del conduttore in costanza di rapporto - 3.1. Obbligo di menzione e dimostrazione ad opera del locatore della «transitorietà» - 4. Le locazioni «transitorie» contemplate dalla legge n. 431 del 1998 - 4.1. Locazioni transitorie non disciplinate dall'art. 5 della legge n. 431 del 1998 - 4.2. La nozione di transitorietà e la *ratio* della nuova disciplina - 4.3. Le fonti della disciplina - 5. Esaustività dell'elencazione delle fattispecie individuate nella contrattazione locale - 5.1. Conformità del contratto individuale al contratto-tipo - 5.2. Enunciazione espressa e prova delle ragioni di transitorietà del rapporto - 5.3. Conferma della transitorietà - 5.4. Mutamento delle cause della transitorietà - 5.4.1. Le conseguenze dell'inosservanza dell'onere di conferma e intervenuta insussistenza delle cause della transitorietà - 5.4.2. Ulteriori riferimenti documentali ed informativi - 6. Ammissibilità della locazione ad uso di foresteria - 7. Disciplina applicabile alle locazioni transitorie - 7.1. Forma scritta *ad substantiam* - 7.2. Mutamento d'uso - 7.3. Simulazione e durata - 7.4. Canone delle locazioni transitorie - 8. Le locazioni transitorie preesistenti all'entrata in vigore della legge n. 431/1998 - 9. Le locazioni per esigenze degli studenti universitari nella legge n. 431 del 1998.

1. La locazione transitoria nella legge n. 392 del 1978

Nel sistema del codice civile le ragioni che inducono le parti a stabilire, in totale libertà, la durata convenzionale del rapporto locatizio rimangono confinate nella sfera dei motivi, come tali, in linea di principio, giuridicamente irrilevanti. A parte la disposizione di carattere generale in tema di durata massima trentennale dei contratti di locazione posta dall'art 1573 c.c., ovvero quella che sancisce «tutta la durata della vita dell'inquilino e per due anni successivi alla sua morte», dettata dall'art. 1607 c.c., in tema di locazioni abitative, per il resto non vi è alcun espresso riferimento alle locazioni di carattere transitorio.

Con la legge dell'« equo canone », invece, la nozione di «transitorietà » della locazione ha acquistato una posizione di speciale rilievo nel quadro della disciplina delle locazioni abitative, ricevendo espresso riconoscimento negli artt. 1 e 26 della l. n. 392 del 1978: in specie, la locuzione «esigenze abitative di natura transitoria» era menzionata tanto nel secondo comma dell'art. 1 che nel secondo comma, lett. a, dell'art. 26. La prima disposizione prevedeva una possibilità di deroga al vincolo di durata

quadriennale che giustificava la definizione di «locazione temporanea», la seconda definiva l'ambito di applicabilità dell'intera disciplina stabilita per le locazioni abitative discernendo quelle situazioni in cui mancava l'esigenza di tutela dell'interesse all'abitazione che costituiva il fondamento della disciplina stessa¹⁴¹.

Le due nozioni di transitorietà avevano insomma una valenza differente¹⁴²: la prima indicava un'esigenza abitativa primaria di durata infraquadriennale, meritevole di tutela; la seconda escludeva da qualunque protezione tutte quelle esigenze che, pur necessitando per il loro soddisfacimento di una «casa», non erano tali da giustificare una disciplina limitatrice dell'autonomia delle parti, stante la «non essenzialità dell'esigenza abitativa in relazione alle modalità di utilizzazione del bene»¹⁴³.

In tale secondo tipo, come ha avvertito la S.C., il momento caratterizzante era costituito dalla natura dell'esigenza abitativa del conduttore che comportava nell'abitazione una permanenza precaria e sussidiaria, diversa dalla normale e continuativa dimora¹⁴⁴.

In proposito, la S.C.¹⁴⁵ ha chiaramente ribadito che le «esigenze abitative di natura transitoria» (e non determinate da motivi di lavoro o di studio) previste dall'art. 26, primo comma, lett. a, non sono contraddistinte dal dato obiettivo di essere destinate ad esaurirsi in un breve periodo, ma da una caratteristica negativa, consistente nella loro sostanziale non meritevolezza di tutela, in quanto destinate a soddisfare bisogni diversi dall'esigenza abitativa primaria (oppure giustificate da ragioni di lavoro o di studio), in quanto meramente sussidiarie o voluttuarie, al pari di quelle che ispirano soggiorni per villeggiatura o turismo, ossia utilizzazioni saltuarie¹⁴⁶. Anche un'esigenza meramente sussidiaria o voluttuaria può presentare un certo carattere di continuità nel tempo, ed essere quindi soddisfatta mediante la disponibilità di un alloggio protratta nel tempo.

Seguendo tale ragionamento, la S.C., nell'ultima decisione ricordata, ha stabilito che

¹⁴¹ Cfr. Palermo, *L'art. 26 della legge sull'equo canone*, in *Giust. civ.*, 1979, II, 52.

¹⁴² Cfr. Bocchetti, *Le locazioni transitorie*, in AA. VV., *Contratti non soggetti all'equo canone*, Milano 1981, 114.

¹⁴³ Così Breccia, *Le invalidità del contratto*, in AA. VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 223.

¹⁴⁴ Cass. 22 luglio 1981 n. 4712, in *Giust. Civ.*, 1981, I, 2874, nota di Ferrone; Cass. 10 dicembre 1983 n. 7200, in *Mass. Giur. It.*, 1983; Cass. 26 giugno 1984 n. 3730, in *Mass. Giur. It.*, 1984; Cass. 20 giugno 1988 n. 4211, in *Mass. Giur. It.*, 1988, in *Arch. loc.*, 1988; Cass. 26 febbraio 1992 n. 2371, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, I, 596; Cass. 3 giugno 1992 n. 6777, in *Rass. Equo Canone*, 1992, 423 in *Foro It.*, 1993, I, 1135; Cass. 5 marzo 1997 n. 1936, in *Giust. Civ.*, 1997, I, nota di Izzo; Cass. 26 maggio 2000 n. 6971, in *Mass. Giur. It.*, 2000, in *Arch. loc.*, 2006, 3, 340; Cass. 28 marzo 2001 n. 4472, in *Mass. Giur. It.*, 2001, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, nota di De Tilla.

¹⁴⁵ Cass. 7 luglio 1997 n. 6145, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997.

¹⁴⁶ Rezzonico, *Appunti sul contratto di locazione transitoria*, in *Arch. loc.*, 1990, 433.

non vi era incompatibilità tra la transitorietà della locazione e la sua rinnovazione tacita, ex art. 1597 c.c., salvo che dalle circostanze di fatto non risultasse, tra le parti, una volontà novativa rispetto all'originaria convenzione negoziale, con relativa modificazione della fattispecie legale tipica da locazione transitoria a locazione abitativa primaria¹⁴⁷

In tale prospettiva, sono state ricondotte alla fattispecie legale tipica della locazione transitoria e quindi escluse dall'applicabilità dell'intero capo I del titolo I della legge¹⁴⁸: le locazioni di abitazioni destinate a villeggiatura ovvero a soggiorni saltuari dovuti a motivi di salute, affetti, avvenimenti culturali, turismo; la locazione ad uso *garçonnière*, che il giudice di merito ha ritenuto come destinata a soddisfare un'esigenza di intimità, riservatezza e comodità che attiene alla vita sessuale del conduttore, spingendosi ad affermare, addirittura, l'applicabilità a tale locazione della disciplina dell'uso non abitativo in quanto l'attività che in tale luogo si svolge non è chiaramente riconducibile ad una di quelle considerate negli artt. 27 e 42 della legge n. 392 del 1978¹⁴⁹. Anche la locazione dell'appartamento utilizzato da una coppia per incontri saltuari, a dispetto della durata quinquennale della locazione convenzionalmente stabilita (che era valsa al giudice del merito per ritenere la locazione come non transitoria) è stata ricondotta dalla Corte di Cassazione, annullando la precedente pronuncia, a quelle transitorie: la S.C. ha, infatti, asserito che la natura transitoria delle esigenze abitative del conduttore, che comporta l'esclusione della locazione dalla sfera di applicazione delle norme della l. 27 luglio 1978, n. 392, deve essere desunta non dal termine di durata della locazione stabilito dalle parti ma dalla natura della esigenza abitativa che, nelle locazioni transitorie, in quanto diversa da quella della normale e continuativa dimora, comporta una permanenza solo precaria e saltuaria del conduttore nell'immobile, assumendo carattere eccezionale e temporaneo¹⁵⁰.

Rientrano, poi, nella previsione dell'art. 26, quindi esulavano dalla disciplina della legge, i rapporti aventi ad oggetto la c.d. seconda casa o *pied à terre*, anche se il conduttore aveva una sfera d'interessi territorialmente policentrici, con conseguenti frequenti spostamenti da un luogo ad un altro. Pur volendo aderire alla tesi della configurabilità di una pluralità di residenze civili, va osservato che il legislatore del

¹⁴⁷ In senso conforme, da ultimo, Cass. 28 marzo 2001 n. 4472, in *Mass. Giur. It.*, 2001 ed in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, nota di De Tilla.

¹⁴⁸ Cass. 22 luglio 1981 n. 4712, in *Giust. Civ.*, 1981, I, 2874, nota di Ferrone; Cass. 3 settembre 1982 n. 4808, in *Mass. Giur. It.*, 1982, in *Arch. loc.*, 1982; Cass. 10 dicembre 1983 n. 7200, in *Mass. Giur. It.*, 1983.

¹⁴⁹ Pret. Roma 10 marzo 1981, in *Arch. loc.*, 1982, 140.

¹⁵⁰ Cass. civ., Sez. III, 26 febbraio 1992, n. 2371, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, I, 596.

1978 aveva comunque inteso offrire tutela privilegiata esclusivamente alla locazione dell'abitazione primaria del conduttore, quella cioè dove egli dimora abitualmente e continuativamente e che il giudice deve individuare: la residenza anagrafica, l'iscrizione nelle liste elettorali, il domicilio fiscale, erano prodromi di tale accertamento.

Rientrava ovviamente nella disciplina dell'«equo canone» la locazione della «seconda casa» che soddisfacesse esigenze abitative continuative dovute a motivi di lavoro o di studio.

1.1. Rilevanza del motivo, durata pattizia e concreto utilizzo continuativo

La mera indicazione di una durata inferiore al quadriennio, senza alcuna esplicitazione dell'esigenza abitativa da soddisfare, non era di per sé idonea a far ricadere il contratto nell'ambito delle locazioni per esigenze abitative transitorie determinate da motivi di studio e di lavoro, ma neanche tra quelle per esigenze abitative non stabili e primarie¹⁵¹.

La giurisprudenza di legittimità ha più volte ribadito che la qualificazione del tipo locatizio¹⁵² dovesse essere effettuata con riferimento esclusivo all'esigenza del conduttore, senza attribuire alcun rilievo alla durata del contratto stabilita dalle parti. Così, ad esempio, la locazione di un immobile in zona di villeggiatura, ove il conduttore intendesse recarsi nei periodi di ferie, per i fine-settimana, poteva restare, comunque, esclusa dall'ambito di applicazione della legge n. 392 del 1978, nonostante la pattuizione di una durata quinquennale; la natura secondaria, nonché transitoria, delle esigenze non poteva escludersi sulla considerazione che la durata convenzionale risultasse superiore ad un periodo stagionale¹⁵³.

La continuità della dimora del conduttore per soddisfare una, non primaria, esigenza di abitazione non era sufficiente, di per sé, a ricondurre la locazione nel novero di quelle protette: ad esempio nel caso in cui il conduttore trascorresse lunghi periodi in una città ricca di avvenimenti culturali ed artistici, pur restando ancorata altrove la sua dimora principale.

Un'eccezione all'irrelevanza delle esigenze secondarie «transitorie» era stata prevista dal legislatore del 1978 allorché aveva conferito particolare rilievo ai «motivi di lavoro o di studio», sancendo l'applicabilità del capo I del titolo I della legge, anche ai relativi

¹⁵¹ Sulla scorta di un indirizzo costante. Cass. 15 marzo 2004 n. 5233, in *Impresa*, 2004, 9, 1458, in *Arch. loc.*, 2004, 436, in *Gius.*, 2004, 3003, in *Rass. Locaz. Condom.*, 2004, 573, nota di De Tilla.

¹⁵² Cass. 7 luglio 1997 n. 6145, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I.

¹⁵³ Cass. 11 luglio 1987 n. 6078, in *Mass. Giur. It.*, 1987; Cass. 26 febbraio 1992 n. 2371, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, I, 596.

contratti di locazione oltre la possibilità di una durata inferiore al quadriennio¹⁵⁴.

Si trattava però di una eccezione tassativa, non estensibile in nessun caso ad altri rapporti neanche se indotti da esigenze legate a motivi di salute che costringessero il conduttore a lunghi periodi di soggiorno in zone climatiche¹⁵⁵.

Le sole ragioni di lavoro o di studio non erano tuttavia sufficienti ad integrare la fattispecie di cui si discorre. La giurisprudenza di legittimità¹⁵⁶ ha infatti ritenuto che per l'applicabilità delle disposizioni di cui al capo I del titolo I, alle locazioni stipulate per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria, sono necessari due requisiti: il primo consistente nel fatto che il conduttore deve abitare stabilmente l'immobile; il secondo nel motivo di lavoro o di studio, finalità per le quali deve intendersi stipulata la locazione. I due requisiti devono concorrere entrambi, nel senso che la sola stabile occupazione dell'immobile, non giustificata da motivi di studio o di lavoro, non basta ad attrarre la disciplina del contratto di locazione nel regime di cui al citato capo I della legge n. 392/78, così come non basta la sola sussistenza di questi motivi, non accompagnata dalla stabile occupazione dell'immobile, nonostante la transitorietà delle esigenze abitative. In questo senso, doveva considerarsi occupata stabilmente la casa da uno studente universitario che durante le vacanze natalizie e pasquali o nei periodi di chiusura dell'ateneo rientrasse nella propria abitazione primaria; al contrario, non sussisteva il requisito della stabilità, qualora la stessa abitazione fosse utilizzata solo in occasione degli esami¹⁵⁷. Su tale premessa veniva esclusa l'applicabilità della norma *de qua* con riguardo alla situazione dello studente fuori corso, non dovendo egli più frequentare le lezioni ma soltanto sostenere gli «esami arretrati»¹⁵⁸, laddove si riconduceva il rapporto tra quelli protetti nel caso in cui lo studente dimostrasse di dovere frequentare corsi, esercitazioni di laboratorio. Si configurava, in tal modo, una esigenza secondaria stabile e rilevante, perciò considerata meritevole di tutela attraverso lo strumento del regime vincolistico, nonostante una durata convenzionale inferiore al quadriennio.

2. La tutela del conduttore come nucleo familiare beneficiario dell'alloggio

Nel rapporto di locazione assumono valenza non solo le esigenze del conduttore, ma

¹⁵⁴ Cass. 12 agosto 1991 n. 8785, in *Mass. Giur. It.*, 1991.

¹⁵⁵ Cass. 3 settembre 1984 n. 4742, in *Mass. Giur. It.*, 1984, in *Arch. loc.*, 1984; Cass. 12 agosto 1991 n. 8785, in *Mass. Giur. It.*, 1991.

¹⁵⁶ Cass. 16 gennaio 1992 n. 7410, in *Rass. Equo Canone*, 1992, 423, in *Foro It.*, 1993, I, 1135.

¹⁵⁷ Pret. Chieti 23 ottobre 1981, in *Arch. loc.*, 1982, 114.

di tutto il suo nucleo familiare¹⁵⁹: l'abituale dimora, infatti, deve intendersi riferita ai componenti di quel nucleo¹⁶⁰. Nulla impedisce che le esigenze di lavoro o di studio siano riferite a qualsiasi familiare del conduttore, da individuarsi attraverso il disposto dell'art. 6 della legge¹⁶¹, dovendosi appunto fare riferimento ai beneficiari dell'alloggio¹⁶².

Può rammentarsi sul tema che l'importanza della situazione dell'utente è stata affermata in via generale dalla Suprema Corte, secondo la quale non può qualificarsi di natura transitoria la locazione conclusa per soddisfare esigenze abitative di persona diversa dal conduttore, riconosciute dalle parti ed in funzione delle quali il contratto sia stato stipulato¹⁶³.

2.1. Espressa menzione delle esigenze abitative per la validità delle clausole di deroga

Per comprendere appieno lo spirito del regime vincolistico e interpretare l'applicabilità della normativa più consona alle molteplici e variegate fattispecie di locazioni transitorie è necessario, ad avviso di chi scrive, analizzare l'indirizzo storico della giurisprudenza nella vigenza della l. 392/78, la quale più volte è intervenuta per colmare vuoti legislativi salvaguardando il contraente debole del rapporto, per garantire il rispetto della funzione sociale della proprietà privata previsto dall'art. 42 della Costituzione. Il principio generale, in base al quale per disapplicare ad una determinata fattispecie una disciplina che normalmente la regola è necessaria una specifica ed espressa previsione in tal senso, è da considerarsi sempre attuale.

Le pronunce della giurisprudenza di merito nel definire l'ambito di applicazione del regime vincolistico alle locazioni transitorie sono state orientate nel senso di ritenere che la convenzione locatizia dovesse contenere un riferimento concreto alle reali necessità del conduttore, tali da giustificare e spiegare la precarietà dell'uso abitativo inerente all'appartamento locato. Pertanto, la deroga alle norme ordinarie sulla durata della locazione e sulla misura del canone (*ex artt. 1, secondo comma, e 26, lett. a, della legge n. 392 del 1978, abrogato dall'art. 14 della l. 431/98*) doveva ritenersi consentita

¹⁵⁸ Pret. Parma 18 ottobre 1980, in *Arch. loc.* 1980, 624.

¹⁵⁹ Cass. 23 agosto 1985 n. 4517, in *Mass. Giur. It.*, 1985; Cass. 10 settembre 1985 n. 4678, in *Mass. Giur. It.*, 1985, in *Rass. Equo Canone*, 1985.

¹⁶⁰ Pret. Roma 15 aprile 1987, in *Rass. equo canone* 1987, 153.

¹⁶¹ Pret. Bari 18 novembre 1981, in *Corti Bari, Lecce e Potenza* 1982, 38.

¹⁶² Pret. Bologna 3 aprile 1981, in *Foro it.* 1982, I, 1463.

¹⁶³ Cass. 29 aprile 1981 n. 2613, in *Mass. Giur. It.*, 1981.

soltanto allorché le esigenze abitative di natura transitoria non solo esistessero effettivamente, ma fossero anche specificamente contemplate nel contratto, che ad esse doveva fare chiaro e puntuale riferimento, in modo che potesse esserne apprezzata la peculiarità della causa rispetto a quella generica del tipo negoziale¹⁶⁴. Il giudice di merito¹⁶⁵, nel pronunciarsi per la soggezione ad “equo canone” ed ai relativi vincoli di durata, di una locazione apparentemente transitoria, precisava che le clausole di deroga sarebbero state sostituite di diritto dalle norme imperative della legge, ovvero dalla norma dell’art. 1, primo comma, legge n. 392 del 1978, che prevede una durata minima quadriennale della locazione di immobili ad uso di abitazione, se in contratto non risultavano specificati i bisogni di carattere contingente del conduttore che ispiravano la locazione: le locuzioni relative al carattere “provvisorio ed eccezionale” inserite nel contratto di locazione e all’uso dell’abitazione come “seconda casa”, non valevano, di per sé, ad attribuire il carattere della “transitorietà” ad una esigenza abitativa che, di fatto, presentava i connotati della primarietà e stabilità.

Tuttavia la Suprema Corte si era pronunciata, in senso contrario, ritenendo sufficiente, per qualificare il rapporto locatizio, la mera enunciazione delle esigenze abitative transitorie del conduttore, motivando tale orientamento sulla considerazione che la formale e puntuale indicazione delle specifiche esigenze transitorie non era imposta, a pena di nullità, da alcuna norma della speciale disciplina contenuta nella legge n. 392, né la sua mancanza integrava alcuna delle cause di nullità del contratto, previste in via generale dagli artt. 1418 e 1419 c.c.¹⁶⁶.

Ovviamente tale interpretazione si prestava a facili elusioni del regime vincolistico, finiva per rimettere ai contraenti non già la legittima regolamentazione dei propri interessi, ma la stessa soggezione del rapporto alla disciplina legale, voluta dal legislatore come cogente, come osservato da una pronuncia di merito¹⁶⁷; nel sistema dell’equo canone siffatte esigenze valicavano il ristretto ambito di rilevanza dei motivi, ed assumevano invece il rilievo dell’elemento causale giustificatore dell’applicazione di una ovvero di una diversa disciplina giuridica.

Nel corpo della legge n. 392 del 1978, l’individuazione della nozione di esigenza

¹⁶⁴ Pret. Bologna 20 agosto 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 777

¹⁶⁵ Pret. Busto Arsizio 27 dicembre 1990, in *Rass. equo canone*, 1991, 49.

¹⁶⁶ Cass. 2 aprile 1997 n. 2868, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I, in *Vita Notar.*, 1997; nello stesso senso Cass. 13 gennaio 2000 n. 328, in *Mass. Giur. It.*, 2000, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I; Cass. 30 gennaio 2001 n. 1288, in *Mass. Giur. It.*, 2001, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, in *Arch. loc.*, 2001.

¹⁶⁷ Trib. Roma 21 giugno 2001, inedita.

abitativa primaria assumeva la funzione di chiave di volta che reggeva l'intero sistema. E, all'interno di esso, la transitorietà dell'esigenza abitativa diveniva lo strumento per "uscire dal recinto dell'equo canone, che costituiva la regola, ed entrare nell'ambito di applicazione del codice civile, ossia, di una disciplina "residuale". In sostanza, asserire che le esigenze abitative del conduttore potessero essere meramente enunciate equivaleva a disconoscere il rilievo causale di tale elemento riconoscendo, paradossalmente, che le parti potessero opzionare o meno la locazione ad equo canone rimanendo onere del conduttore dimostrare l'applicabilità della legge.

Peraltro tale soluzione contrastava con quella espressa dalla stessa S.C. in merito ad analoga questione, riguardante la specificazione delle esigenze poste a base delle locazioni transitorie non abitative¹⁶⁸, allorché aveva ribadito che, in caso di controversia, la locazione stipulata per una durata inferiore a quella legale, avente ad oggetto immobili destinati all'esercizio di una delle attività previste dall'art. 27, doveva ritenersi conforme al modello legale "locazione non abitativa transitoria" sottratto, pertanto, alla sanzione della nullità *ex art. 79* ed alla eterointegrazione *ex art. 1339 c.c.*, a condizione che la transitorietà fosse espressamente enunciata, con specifico riferimento alle ragioni che l'avevano indotta in modo da consentirne la verifica in sede giudiziale; le ragioni menzionate dovevano essere ragioni obiettive tali da giustificare la sottrazione del rapporto al regime ordinario, ragioni tali, cioè, da escludere esigenze di stabilità.

2.2. Onere della prova

Proprio l'ampia diffusione del tipo contrattuale della locazione «transitoria», quale strumento di elusione dei limiti imposti dalla legge dell'« equo canone » in termini di durata del rapporto e di quantificazione del corrispettivo, ha indotto la più significativa evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni in tema di onere della prova a carico del conduttore che intenda avvalersene per dimostrare la soggezione ad «equo canone» di una locazione stipulata ad uso «transitorio».

La giurisprudenza ha seguito, nel corso del tempo, due distinti indirizzi, il secondo dei quali ha trovato origine e fondamento nella sentenza n. 185 del 1988 del Giudice delle leggi, con la quale è stata dichiarata la parziale incostituzionalità dell'art. 80 della legge 392/1978 nella parte in cui prevedeva la stabilizzazione dell'uso diverso da quello pattuito dopo un anno di inerzia del locatore, anche se egli non ne fosse mai venuto a

conoscenza.

La giurisprudenza meno recente, dunque, riteneva che la valutazione della soggezione del rapporto ad «equo canone» dovesse essere condotta in ragione delle obiettive esigenze abitative che avevano motivato il conduttore nella contrattazione, indipendentemente dalla cognizione che ne avesse avuto il locatore, che, in ogni caso, avrebbe potuto tutelarsi ricorrendo alle impugnazioni per dolo o per errore¹⁶⁹.

Successivamente si è formato e consolidato un diverso indirizzo, secondo il quale occorre indagare non soltanto l'aspetto obiettivo delle esigenze abitative del conduttore, ma anche la connotazione soggettiva della partecipazione del locatore alla scelta della tipologia contrattuale. Si è ritenuto cioè che, dal punto di vista soggettivo, la locazione transitoria potesse essere ricondotta ad « equo canone» solo nell'ipotesi che essa fosse il risultato di un vero e proprio accordo simulatorio, ovvero, nell'ipotesi che il locatore avesse potuto apprezzare, con uno sforzo di diligenza ordinaria, la primarietà delle esigenze abitative del conduttore, che, versando in stato di riserva mentale, aveva invece dichiarato di volere contrarre ad uso transitorio¹⁷⁰.

Per impostare correttamente la questione, giova ricordare che nel quadro organico contenuto nella legge n. 392 del 1978, il tipo legale "locazione ad uso di abitazione" risultava articolato, con riferimento alla diversa funzione economico-pratica, in tre sottotipi: a) le locazioni per esigenze abitative stabili e primarie, assoggettate alla disciplina dettata dal capo primo del titolo primo di tale legge (artt. 1-25), e, in particolare, alla durata legale quadriennale ed all'equo canone, in considerazione della rilevanza sociale primaria del bisogno che soddisfano; b) le locazioni per esigenze abitative transitorie determinate da motivi di studio e di lavoro, escluse soltanto dal vincolo di durata, ma per il resto equiparate alle locazioni abitative ordinarie, avuto riguardo alla loro connessione con l'esercizio di attività meritevoli di particolare tutela, in ragione della loro rilevanza costituzionale; c) le locazioni per esigenze abitative non

¹⁶⁸ Cass. 18 aprile 1996 n. 3663, in *Mass. Giur. It.*, 1996, in *Arch. loc.*, 1996, in *Foro It.*, 1996, I.

¹⁶⁹ Cass. 18 dicembre 1990 n. 11984, in *Mass. Giur. It.*, 1990; Cass. 11 ottobre 1991 n. 10676, in *Mass. Giur. It.*, 1991; Cass. 26 gennaio 1992 n. 2371, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, I, 596; Cass. 13 gennaio 1993 n. 352, in *Rass. Equo Canone*, 1993, 250.

¹⁷⁰ Cass. 17 novembre 1995 n. 11917, in *Mass. Giur. It.*, 1995; Cass. 5 marzo 1997 n. 1936, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Giust. Civ.*, 1997, I, nota di IZZO, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I; Cass. 7 luglio 1997 n. 6145, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I; Cass. 25 luglio 1997 n. 6990, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997; Cass. 23 agosto 1997 n. 7923, in *Mass. Giur. It.*, 1997; Cass. 4 novembre 1997 n. 10797, in *Mass. Giur. It.*, 1997; Cass. 28 aprile 1999 n. 4230, in *Mass. Giur. It.*, 1999; Cass. 3 maggio 1999 n. 4377, in *Mass. Giur. It.*, 1999; Cass. 18 maggio 1999 n. 4802, in *Mass. Giur. It.*, 1999; Cass. 26 maggio 2000 n. 6971, in *Mass. Giur. It.*, 2000, in *Arch. loc.*, 2006, 3, 340; Cass. 18 gennaio 2001 n. 724, in *Mass. Giur. It.*, 2001; Cass. 30 marzo 2001 n. 4727, in *Mass. Giur. It.*, 2001.

stabili e primarie, ma genericamente transitorie, escluse del tutto dalla suindicata disciplina. Ora, la totale esclusione delle locazioni *sub c)* dal regime coattivo, quanto a durata e corrispettivo, indubbiamente si giustificava in ragione del fatto che esigenze abitative occasionali, sussidiarie e voluttuarie non sono meritevoli di particolare tutela. Occorre tuttavia considerare che, con la previsione di tale tipo locatizio, il regime di sostanziale vincolo delineato dalla legge n. 392 del 1978 per le locazioni abitative risultava suscettibile di completa valida deroga mediante la stipulazione di un contratto di locazione transitoria. Ed infatti, poiché la legge *de qua* riconosceva la possibilità di concludere, tra i diversi tipi di locazioni abitative, anche una locazione transitoria a regime libero, non ricorrendo, quindi, un obbligo di locare l'immobile soltanto ad equo canone per uso abitativo primario o comunque tutelato, doveva ritenersi consentito e lecito offrire in locazione il bene per mere esigenze abitative transitorie, accettando di contrattare con aspiranti conduttori portatori di siffatte esigenze e con i quali convenire, liberamente, durata e corrispettivo. Si realizzava, in tal caso, una locazione transitoria conforme al modello legale e quindi pienamente valida. Ovviamente si predisponesse un terreno fertile per facili accordi simulatori in frode al regime c.d. dell'equo canone, mediante la fittizia stipulazione di locazioni transitorie. Da ciò scaturiva l'esigenza di discriminare tra locazione transitoria conforme al modello legale, in quanto destinata a soddisfare esigenze abitative di scarso rilievo sociale, e quindi pienamente valida, e locazione transitoria conclusa in frode alla legge, sanzionabile con la nullità ai sensi dell'art. 79 della legge citata.

In questo quadro normativo la giurisprudenza della Corte di legittimità si è, dapprima, orientata a privilegiare il momento della effettiva destinazione dell'immobile.

Questo indirizzo si ricollegava evidentemente al principio desumibile dall'art. 80 della legge n. 392 del 1978 nella sua formulazione originaria, secondo il quale decorso un anno dal mutamento unilaterale dell'uso pattuito e pur se il locatore non ne fosse venuto a conoscenza, trovava, comunque, applicazione il regime giuridico corrispondente all'uso effettivo. Tale disciplina è subito apparsa analoga alla legislazione lavorista, per ciò che riguardava le mansioni lavorative, alla quale il legislatore ha mostrato di ispirarsi per una ritenuta assimilazione degli interessi generali da tutelare con norme inderogabili, lavoro ed abitazione primaria, e che trova un chiaro riscontro normativo nella disciplina transitoria, allorquando viene attribuita rilevanza giuridica ai motivi di lavoro e di studio per una tassativa differenziazione del regime giuridico e per l'attrazione di tali specifiche esigenze nella disciplina ordinaria dettata per l'abitazione

primaria, da applicarsi pur in costanza di una durata infraquadriennale. La disposizione dell'art. 80 costituiva l'espressione formale del principio ispiratore della legge sull'equo canone che intendeva individuare il regime giuridico del rapporto, in analogia a quello di lavoro, in relazione alla concreta situazione realizzatasi in fatto e, quindi, in relazione all'utilizzazione effettiva dell'immobile locato, indipendentemente dalla destinazione contrattuale convenuta tra le parti, in ragione della loro ritenuta disuguaglianza.

Senonché l'attribuzione di esclusiva rilevanza alla destinazione effettiva, attuata dal conduttore, suscita di per sé perplessità, in quanto, a ben vedere, attribuisce al conduttore - che abbia reso al locatore, disposto a locare l'immobile solo in via transitoria, una dichiarazione infedele sulle sue esigenze abitative, al fine di assicurarsi la disponibilità del bene - il potere di determinare, unilateralmente, mediante la concreta destinazione dell'immobile ad abitazione primaria, il regime del contratto nel senso a lui favorevole, così premiando il contraente di mala fede rispetto a quello di buona fede. Va inoltre considerato che un uso difforme da quello pattuito può realizzarsi soltanto in un momento successivo alla conclusione del contratto, laddove costituisce ormai un punto fermo giurisprudenziale che la transitorietà vada riferita al momento genetico del contratto, sicché la norma in esame appare dettata per regolare solo il momento funzionale del rapporto, con riferimento al mutamento unilaterale di destinazione d'uso, implicante mutamento di regime giuridico, sopravvenuto nel corso dello svolgimento del rapporto. Mutamento suscettibile di determinare la risoluzione del contratto, purché il locatore, avendone avuto conoscenza¹⁷¹, la richieda nel termine di tre mesi, poiché diversamente, sostanziando la sua consapevole inerzia una adesione tacita alla nuova destinazione d'uso posta in essere dal conduttore, si instaura una nuova fattispecie contrattuale, scaturita da un nuovo incontro dei consensi espresso *per facta concludentia*, assoggettata al regime legale corrispondente all'uso effettivo.

Più precisamente, la pronuncia correttiva del giudice costituzionale¹⁷² aveva vanificato l'originario principio ispiratore della disciplina della legge n. 392 del 1978 circa l'applicabilità del regime giuridico corrispondente all'uso effettivo indipendentemente dal consenso del locatore, ripristinando la prevalenza della volontà negoziale; infatti, è stato ravvisato un *vulnus* dei parametri costituzionali

¹⁷¹ Esigenza ritenuta essenziale dalla Corte costituzionale con la sentenza 18 febbraio 1988, n. 185, in *Foro It.*, 1988, I, 1739, in *Giust. Civ.*, 1988, I, 585, nota di Izzo, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, I, 269, in *Impresa*, 1988, 1460, in *Leggi Civili*, 1988, 510, nota di Giove, in *Rass. Equo Canone*, 1988, 15, in *Arch. loc.*, 1988, 14.

¹⁷² Corte Cost. 18 febbraio 1988 n. 185, cit.

nell'applicazione di un regime giuridico corrispondente ad una utilizzazione del bene locato non voluta né conosciuta dal locatore. Pertanto, non in contrapposizione ma ad integrazione del criterio c.d. oggettivistico si affermava un altro criterio che, sottolineando l'esigenza di tenere conto dell'atteggiamento volitivo dei contraenti, statuiva che qualora un contratto di locazione abitativa fosse stipulato con la previsione di un uso transitorio, il conduttore, che assumesse la nullità *ex art. 79* della legge 27 luglio 1978, n. 392, di tale clausola per inesistenza in concreto della dedotta natura transitoria delle esigenze abitative, dovesse dimostrare che questa inesistenza era ragionevolmente apprezzabile dal locatore in base alla obiettiva e notoria situazione di fatto al momento del contratto, non potendo altrimenti rilevare contro il locatore le situazioni di fatto occultate dal conduttore, né la riserva mentale di costui di non accettare la clausola. In altre parole la sussistenza di una valida locazione abitativa transitoria veniva ricollegata all'incolpevole affidamento da parte del locatore, che avesse ragionevolmente ritenuto che effettivamente il conduttore necessitasse dell'immobile per soddisfare esigenze abitative transitorie. In tal caso, anche se il conduttore avesse inteso destinare l'immobile ad abitazione stabile sin dall'inizio, la locazione restava sottratta al regime proprio delle locazioni abitative ordinarie. Nella stessa scia viene, infine, a porsi il più recente indirizzo il quale, esclusa l'esistenza di un vero e proprio contrasto giurisprudenziale, ha statuito che, con riferimento alla durata minima delle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione e alla deroga prevista nel caso di locazioni stipulate per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria (artt. 1 e 26, primo comma, lett. a, della legge n. 392 del 1978), l'espressione "ogni pattuizione diretta a limitare la durata legale del contratto" (art. 79) dovesse interpretarsi come incontro di volontà dirette a far risultare una situazione diversa da quella reale; si ribadiva quindi il concetto del rispetto della volontà negoziale come elemento determinante per legittimare qualunque modifica del rapporto locatizio. In conclusione, nell'ipotesi in cui il locatore, pur con l'uso dell'ordinaria diligenza, aveva avuto buone ragioni per ritenere che il futuro contraente avesse necessità soltanto transitorie di disporre dell'immobile, le conseguenze dell'accertamento di un'esigenza abitativa stabile non potevano ricadere su di lui¹⁷³. Questa conclusione, nella sostanza, sembra assolutamente condivisibile e tale da superare l'obiezione che la violazione degli obblighi, generici (art. 1337 c.c.) o specifici (art. 1338 c.c.) di comportarsi secondo buona fede, rileva sul piano della responsabilità, determinando un obbligo

¹⁷³ Cass. civ., Sez. III, 17 novembre 1995 n. 11917, in *Mass. Giur. It.*, 1995.

risarcitorio, e non sul piano della validità del contratto¹⁷⁴. Da un lato, infatti, l'orientamento che attribuisce valenza decisiva all'accertamento dell'effettivo progetto negoziale voluto dalle parti raccorda sistematicamente la disciplina della fattispecie in questione ai principi generali dell'ordinamento in materia contrattuale, quali l'affidamento e la buona fede; dall'altro, il comportamento contrario a buona fede investe anche il profilo della validità del contratto, consentendo di indagare la presenza di fattispecie rilevanti e sanzionate anche sotto quell'aspetto (errore, dolo: art. 1427 c.c.).

A questo punto della ricerca sembrano sussistere tutti gli elementi per poter affrontare conclusivamente il problema della locazione transitoria che sottenda, al contrario, esigenze abitative primarie; esso si risolve normalmente in un'ipotesi di divergenza tra volontà e dichiarazione che, sul piano dogmatico, si inquadra nello schema negoziale della simulazione e trova il suo corretto criterio di composizione nel principio del rischio per l'altrui affidamento incolpevole. Nell'ambito di questo ordine di idee si è posta la più attenta dottrina e spunti interessanti si rinvergono anche nella giurisprudenza, secondo la quale il contratto di locazione abitativa stipulato per eludere la nullità delle clausole contrarie alle disposizioni della legge n. 392 del 1978, con la previsione di durata e misura del canone diverse da quelle legali, realizza una fattispecie negoziale simulata, con le correlate possibilità di prova (art. 1417 c.c.) e la sostituzione *ex lege* delle clausole nulle.

Orbene, premesso che la stipulazione di una locazione transitoria non può giustificare alcuna presunzione di frode alla legge, la quale andrà invece ricercata caso per caso, le ipotesi configurabili sono soltanto due. La prima è che le parti siano ben consapevoli delle reali esigenze del conduttore (stabili, primarie, di lavoro, di studio) ma il negozio sia dichiaratamente concluso per soddisfare esigenze transitorie, incompatibili od addirittura esplicitamente escludenti le situazioni suddette di stabilità. Si tratta, con ogni evidenza, di un caso di simulazione relativa, di cui è momento indefettibile il c.d. accordo simulatorio, cioè la concorde volontà, comune ad ambedue i contraenti, di frodare la legge, stipulando una locazione transitoria nella piena e condivisa consapevolezza che l'immobile locato verrà adibito ad abitazione stabile del conduttore. Quest'ultimo, ovviamente, avrà interesse a far accertare la nullità del contratto simulato (quello cioè che prevede durata e canone *contra legem*) ed ha pertanto l'onere di dimostrare la sussistenza dell'accordo simulatorio al fine di ottenere la riconduzione

¹⁷⁴ In tal senso, v. Cass. civ., 18 ottobre 1980, n. 5610, in *Arch. Civ.*, 1981, 133, in *Mass. Giur. It.*, 1980.

della locazione al rapporto protetto dal regime legale; cosicché tra le parti avrà efficacia il contratto dissimulato di locazione ordinaria ed in questo le clausole contrarie alle norme imperative, sanzionate con la nullità *ex art. 79* della legge vincolistica, saranno automaticamente sostituite da quelle legali (art. 1419, secondo comma, c.c.). Per fornire la prova dell'accordo simulatorio, siccome diretta a dimostrare la illiceità del contratto dissimulato in frode alla legge (art. 1344 c.c.), il conduttore può avvalersi senza limiti della prova testimoniale, nonché delle presunzioni, ai sensi dell'art. 1417 c.c.. Trattandosi, poi, di controversia disciplinata dal rito del lavoro, il giudice ha ampi poteri di disporre, in qualsiasi momento, mezzi di prova d'ufficio, *ex art. 447-bis*, terzo comma, c.p.c. novellato. Ma questa fattispecie non è verosimilmente la più frequente nella pratica, ove è assai diffuso il caso del conduttore che, messo alle strette dalla difficoltà di trovare casa, pur avendo la necessità e l'intenzione di adibire l'immobile ad abitazione primaria, accetta l'offerta di locazione in deroga formulatagli dal locatore, dichiarando e/o sottoscrivendo di avere invece esigenze abitative meramente transitorie. In altri termini, il locatore vuole (nella forma e nella sostanza) un contratto di locazione transitoria, mentre il conduttore accetta di sottoscriverlo con la riserva mentale di costituire la sua abitazione continuativa e di rivendicare successivamente l'applicazione della disciplina stabilita per le locazioni ordinarie.

A questo punto, delle due l'una.

Se il locatore ignora la reale situazione ed il vero intendimento del conduttore, la riserva mentale di quest'ultimo non ha rilievo¹⁷⁵, in quanto l'ordinamento non può attribuire alcun valore ad una volontà, non dichiarata e diversa dalla volontà espressa; oppure, secondo le modalità con cui tale intenzione elusiva unilaterale si concretizza, può ravvisarsi un'ipotesi di dolo, che legittima il locatore ad una improbabile azione di annullamento del contratto, in quanto di regola la locazione transitoria gli è più favorevole.

Se, viceversa, il locatore conosce o è in grado di conoscere, sulla base di elementi non equivoci, che il conduttore ha l'esigenza e l'intento di destinare l'immobile ad abitazione stabile, allora risulta solo formale la volontà di concludere una locazione transitoria, che lo stesso locatore sa non essere rispondente al modello legale consentito, così come sa di non poter fare affidamento sulla volontà dichiarata dalla controparte.

¹⁷⁵ Cass., Sez. III, 29 dicembre 1993, n. 12947, in *Mass. Giur. It.*, 1993; Cass. Sez. III, 5 aprile 1995, n. 4001, in *Mass. Giur. It.*, 1995, in *Riv. Giur. Edil.*, 1995, I, in *Arch. loc.*, 1995, in *Foro It.*, 1995, I; Cass. Sez. III, 17 novembre 1995, n. 11917, in *Mass. Giur. It.*, 1995; Cass. Sez. III, 5 marzo 1997, n. 1936, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Giust. Civ.*, 1997, I, nota di Izzo, in *Arch. Loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I.

Con la conseguenza che, una volta provata tale conoscenza e conoscibilità, la locazione transitoria non è valida e le clausole *contra legem* sono nulle. Comunque, in entrambi i casi, a fronte di una locazione formalmente stipulata per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria, incombe sempre al conduttore l'onere di provare l'esistenza di un esplicito accordo simulatorio o comunque della piena consapevolezza, da parte del locatore, della non rispondenza del contratto alla fattispecie legale, a nulla rilevando che siffatte esigenze abitative siano state adeguatamente esplicitate o meno nel contratto.

Per completezza va rammentato che, in altra pronuncia, la Suprema Corte¹⁷⁶ ha posto in dubbio l'esattezza del richiamo all'istituto della riserva mentale e mostrato di reputare più corretto l'inquadramento della particolare fattispecie nell'ambito della simulazione relativa (con le consequenziali ricadute sull'onere probatorio).

3. Mutamento delle esigenze abitative del conduttore in costanza di rapporto

Sulla base dei pregressi orientamenti della Suprema Corte, si può affermare che la «transitorietà» della locazione va accertata in relazione alle condizioni esistenti al momento della conclusione del contratto, non assumendo alcun rilievo i successivi mutamenti delle esigenze abitative del conduttore verificatesi nel corso del rapporto.

Sarebbe alquanto difficile formulare un giudizio *ex ante* in base al criterio della normale prevedibilità, finalizzato ad accertare la sussistenza delle esigenze transitorie già al momento della conclusione del contratto.

Alla sussistenza dei presupposti di carattere soggettivo - come è stato osservato riguardo alle esigenze di lavoro e di studio -, stando alla lettera della norma, deve necessariamente accompagnarsi la reale e stabile occupazione dell'immobile, affinché possa applicarsi la disciplina generale¹⁷⁷. La sussistenza dei requisiti per godere della tutela della legislazione specialistica, evitando così il rinvio alla residuale disciplina codicistica prevista per le locazioni abitative transitorie, può riferirsi sia al momento della conclusione del contratto che a quelli successivi.

In tutti gli altri casi, l'unilaterale mutamento di tipologia, da locazione per esigenze transitorie a locazione abitativa primaria ovvero per esigenze transitorie di lavoro o di studio, può assumere rilievo nel quadro della particolare disciplina del mutamento di destinazione posta dall'art. 80 della l. 392/1978.

¹⁷⁶ Cass. Civ. Sez. III 7 luglio 1997 n. 6145, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I; da ultimo Cass. civ., Sez. III, 31 gennaio 2006, n. 2147, in *Arch. loc.*, 2006, 5, 559.

¹⁷⁷ Pret. Bologna 18 febbraio 1988, in *Arch. loc.*, 1988, 785.

Il passaggio dall'uno all'altro schema causale, seppure riconducibile, secondo il meccanismo posto dall'art. 80, alla comune volontà delle parti, concreta un rapporto regolato in maniera del tutto diversa. L'adesione, ancorché tacita, del locatore alla modifica del contenuto delle principali obbligazioni effettuata unilateralmente dal conduttore si traduce in un regolamento negoziale novativo, diverso da quello precedente, avente decorrenza dal momento in cui è scaduto il termine per proporre l'azione di risoluzione, attribuendosi *ex lege* all'inerzia del locatore, protratta per un determinato periodo di tempo, il significato di adesione all'altrui iniziativa manifestata per *facta concludentia*¹⁷⁸.

Va considerato che nel nostro ordinamento coesistono una variegata gamma di procedimenti di formazione del contratto, dai contorni sfumati ed incerti, che realizza, secondo varie tecniche, la struttura dell'accordo, "tecniche che, seppure sorrette costantemente e immancabilmente da due atti, uno che apre la sequenza e uno che la chiude, si differenziano tra loro in ragione della diversa natura e diverso collegarsi degli atti che strutturano la sequenza medesima, e cioè degli atti che articolano il procedimento"¹⁷⁹.

3.1. Obbligo di menzione e dimostrazione ad opera del locatore della «transitorietà»

Dall'ipotesi più comune, prima esaminata, che il contratto di locazione risulti esteriormente stipulato ad uso abitativo transitorio, ma sia nella sostanza un contratto di locazione abitativa primaria, deve tenersi distinto il caso, di recente esaminato dalla Suprema Corte, che la pattuizione non rechi menzione alcuna della transitorietà del rapporto, la quale sia invece invocata dal locatore al fine di scongiurare la pretesa di applicazione della disciplina dell'«equo canone», vuoi sotto il profilo del corrispettivo che della durata, da parte del conduttore.

In un caso in cui il conduttore, nel prendere in locazione l'immobile, aveva dichiarato di lavorare altrove e di voler utilizzare l'immobile, situato in località turistica, solo nei fine settimana, il Giudice di legittimità, vagliando criticamente la pronuncia di merito, ha escluso che tra il tipo contrattuale della locazione abitativa primaria e quello della locazione abitativa transitoria possa porsi un rapporto di regola ad eccezione. Di qui la

¹⁷⁸ *Contra*, Bucci-Malpica-Redivo, *Manuale della locazione*, Padova, 1990, 357, nonché Villani, *Commento all'art. 80*, in AA.VV., *Commentario Cedam*, 780.

¹⁷⁹ Benedetti, *Prelazione e riscatto nell'alienazione di fondi rustici*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1976, I, 1, 134.

S.C. ha affermato che la natura della locazione non può essere semplicemente desunta dalla omessa menzione della transitorietà del rapporto, ma va determinata sulla base delle ordinarie regole di ermeneutica contrattuale, le quali impongono di tener conto non soltanto della lettera, ma anche dell'intenzione delle parti e del loro comportamento antecedente e successivo alla stipulazione¹⁸⁰. Seguendo l'impostazione accolta dalla S.C., dunque, può giungersi a riconoscere la transitorietà di una locazione che, stando al documento contrattuale, non risulta essere tale. Uno degli argomenti oggetto di indagine da parte della S.C. è stato proprio il rapporto, nell'ambito della legge 392 del 1978, tra disciplina del contratto per uso di abitazione e disciplina del contratto per esigenze abitative transitorie, nel senso che la prima fosse da intendersi come applicazione generale, la seconda invece come relativa ad una situazione specifica: rapporto tale da giustificare la presunzione per cui, quando al locatore viene rappresentata dall'aspirante conduttore una situazione di fatto che si presta ad essere considerata espressiva di un'esigenza abitativa di natura transitoria, se tale esigenza appare plausibile, non v'è motivo per non manifestarla espressamente nel contratto. Tale argomentazione è stata oggetto di numerose critiche: si è ritenuto che le due discipline non debbano essere poste in rapporto di eccezione a regola, ma vanno considerate solo come diverse ed alternative.

La critica appare fondata. La circostanza che esigenze abitative dichiarate dal conduttore, quindi note al locatore nei termini in cui sono state portate a sua conoscenza, non siano state dalle parti considerate di natura transitoria, non può essere desunta dal fatto che le parti non ne abbiano fatto espresso cenno nel contratto. L'art. 26 della legge sull'equo canone non imponeva tale onere come condizione per sottrarre il contratto alla disciplina vincolistica, e qualora nel contratto non si riscontrassero le clausole paradigmatiche della disciplina legale del contratto ad uso di abitazione od altre idonee a dimostrare che proprio tale esigenza del conduttore le parti avevano tenuto in considerazione nella stipula dello stesso, ciò sarebbe valso a ritenere che il contratto mirava a esigenze di tipo non stabile, ma transitorio. Una presunzione del tipo si può giustificare, se ci si riferisce a situazioni caratterizzate da tratti particolari, come possono essere quella di un operatore professionale che normalmente colloca sul mercato abitazioni ad uso transitorio o quella di un contraente che nella conclusione del contratto si sia fatto assistere da persona esperta nella materia. In casi di questo tipo, si può dire, sulla base della comune esperienza e di ciò che di norma accade, che il futuro

¹⁸⁰ Cass., Sez. III, 27 febbraio 2004 n. 4004, in *Guida al Diritto*, 2004, 15, 77.

locatore non mancherebbe di dare rilievo di esigenza transitoria ad una situazione che in qualche modo si presti ad essere così qualificata. Ma formulare la presunzione nei termini generali imposti dalla giurisprudenza di merito equivale nella sostanza ad imporre alle parti contraenti un onere non previsto dalla legge.

4. Le locazioni «transitorie» contemplate dalla legge n. 431 del 1998

L'art. 14 della legge n. 431 del 1998 sancisce espressamente l'abrogazione degli artt. 1 e 26 della legge n. 392 del 1978, dettati in tema di locazioni abitative transitorie. Nello stesso tempo l'art. 5 della nuova legge, sotto la rubrica «contratti di locazione di natura transitoria», rimette ad un decreto del Ministro dei lavori pubblici (oggi delle infrastrutture), assunto di concerto con il Ministro delle finanze, quale previsto dal precedente art. 4, la definizione «delle condizioni e delle modalità per la stipula di contratti di locazione di natura transitoria anche di durata inferiore ai limiti previsti dalla presente legge per soddisfare particolari esigenze delle parti ».

La sopravvivenza delle locazioni transitorie, però, è già preannunciata dall'art. 2, quinto comma, della legge n. 431 del 1998, ove è stabilito che i contratti di locazione stipulati ai sensi del terzo comma, ossia i contratti a canone «concertato», non possono avere durata inferiore ai tre anni, «ad eccezione di quelli di cui all'art. 5», appena ricordato.

4.1. Locazioni transitorie non disciplinate dall'art. 5 della legge n. 431 del 1998

Il riferimento ora menzionato ha rilievo, poiché introduce il quesito se, nel quadro della nuova legge, le locazioni transitorie si innestino sul solo tipo delle locazioni a canone «concertato», ossia eterodeterminato e non sul tipo locazione a canone libero. Ci si interroga, in altri termini, se le locazioni transitorie di cui all'art. 5 della legge n. 431 del 1998 siano o meno una *species* di un più ampio *genus* di locazioni transitorie ammesse dalla nuova legge.

La soluzione della dottrina non è unanime; alcuni non dubitano che le sole locazioni transitorie ammesse dalla nuova legge siano quelle a canone «concertato»: si sottolinea, in particolare, che soltanto l'art. 2, quinto comma — riferito, appunto, alle locazioni a canone «concertato» — ammette una deroga alla durata minima triennale, mentre l'art. 2, primo comma, non contiene alcuna possibilità, per i contratti a canone libero, di pattuire una durata inferiore a quella minima quadriennale rinnovabile salvo giusta

causa¹⁸¹. Da altri, è stata invece suggerita una diversa soluzione, che trova fondamento, essenzialmente, nell'art. 8, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, posto in tema di agevolazioni fiscali, le quali «non si applicano ai contratti di locazione volti a soddisfare esigenze abitative di natura transitoria, fatta eccezione per i contratti di cui al secondo comma dell'articolo 5 e per i contratti di cui al terzo comma dell'articolo 1». La lettera della legge, dunque, sembra giustificare la tesi che le locazioni transitorie costituiscano un più ampio genere rispetto alla specie — fiscalmente privilegiata — delle locazioni transitorie di cui all'art. 5 menzionato¹⁸². La nuova disciplina generale delle locazioni abitative, perciò, ammetterebbe, oltre alle locazioni transitorie disciplinate dall'art. 5, anche la stipulazione di contratti di locazione di durata più breve di quella quadriennale indicata nell'art. 2, primo comma, nel caso che il godimento della cosa locata per un tempo limitato sia motivato, come si esprime l'art. 8, terzo comma, da esigenze abitative (del solo conduttore) di natura transitoria: si tratta in realtà di esigenze che sorgono dalla realtà delle cose e non è saggio escludere, con leggerezza e superficialità, dall'analisi del mondo giuridico.

La tesi sostenuta nel senso che segue, nella «consapevolezza che la imprecisione del legislatore non può essere assunta ad univoco criterio ermeneutico», è certamente da condividere.

Non è possibile fornire una interpretazione troppo elastica ed estensiva dell'art. 8 della legge n. 431 del 1998; in assenza di ulteriori elementi di riscontro, sarebbe paradossale pensare che il legislatore abbia voluto predisporre un congegno estremamente rigido, quale quello attraverso cui si perviene alla stipulazione dei contratti di locazione transitoria di cui all'art. 5, per poi concedere alle parti una discrezionalità così ampia, da concludere i medesimi al di fuori di ogni vincolo: sarebbe come ignorare la disciplina in questione.

Appare certamente più plausibile ritenere che, alla luce dell'art. 8, terzo comma, la stipulazione di locazioni transitorie non disciplinate dall'art. 5 della legge n. 431 del 1998, nonché dalle fonti secondarie ivi menzionate, sia circoscritta alle ipotesi non considerate negli accordi locali¹⁸³. Negli altri casi, invece, la stipulazione di locazioni transitorie deve necessariamente trovare collocazione nei contratti-tipo predisposti in

¹⁸¹ V., per tutti, in questo senso, Gabrielli – Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano, 2001, 515 s.

¹⁸² Cuffaro, *Locazione di foresterie di ostelli dopo la nuova legge sulle locazioni abitative*, in *Arch. loc.*, 1999, 353 s.

¹⁸³ Lazzaro, *Natura e limiti degli accordi tra le associazioni di categoria*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 365.

sede di contrattazione centrale. L'ampiezza e le peculiarità delle possibili situazioni coinvolte, per un verso, la necessità di scongiurare il rischio di elusione dei limiti minimi di durata del rapporto, dall'altro, hanno indotto ad attribuire il programma di individuazione delle tipologie locative transitorie, per così dire protette, per le quali il locatore può usufruire dei benefici fiscali, soltanto ed esclusivamente al congegno di seguito descritto.

4.2. La nozione di transitorietà e la *ratio* della nuova disciplina

Passando all'esame dell'art. 5 della legge n. 431 del 1998, l'attenzione dell'interprete viene subito attratta dal riferimento alle «particolari esigenze delle parti»: in ciò non può non ravvisarsi una significativa soluzione di continuità con il passato, dal momento che le locazioni abitative transitorie ivi previste cessano di essere esclusivamente correlate alla natura delle esigenze abitative del conduttore e possono oggi trovare giustificazione in ragioni fatte valere dal solo locatore.

In tal modo, il legislatore ha probabilmente inteso realizzare lo scopo di attrarre sul mercato quegli alloggi tenuti sfitti dai proprietari in previsione della necessità di utilizzarli personalmente, a breve termine, o contenere comunque entro certi limiti l'indice di abbattimento del valore di mercato degli stessi nell'ipotesi di alienazione.

Può dunque accadere che il conduttore sia portatore di esigenze abitative primarie e stabili, delle quali il locatore sia pienamente consapevole, e che, tuttavia, la legittima stipulazione di una locazione transitoria discenda dall'esigenza dell'altro contraente di concedere in godimento l'immobile solo per breve tempo.

D'altro canto, come si evince dalla lettura degli accordi locali, nella nozione di transitorietà, riguardata *a latere conductoris*, vanno a confluire, senza ulteriori specificazioni, tanto le ipotesi che ricadevano in passato sotto la disciplina dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 392 del 1978, quanto le ipotesi che venivano ricondotte all'art. 26, lett. *a*, della stessa legge: dunque, sia le locazioni destinate a soddisfare esigenze abitative primarie di durata inferiore a quella legale, sia le locazioni destinate a soddisfare esigenze abitative non primarie di durata indifferentemente minore o maggiore di quella legale, sia le locazioni transitorie per motivi di lavoro o di studio caratterizzate dalla stabile permanenza del conduttore nell'immobile. In tal modo, alla legge n. 392 del 1978, che aveva inteso ponderare e graduare l'intervento protettivo in funzione degli interessi in gioco, distinguendo tra rapporti meritevoli di tutela sia sul piano della durata che del canone, rapporti meritevoli di tutela sul piano del canone ma

non della durata, rapporti non meritevoli di tutela alcuna del conduttore, è subentrata una impostazione che ignora le distinzioni, assoggettando al medesimo trattamento situazioni non omogenee.

Occorre ammettere, dunque, che la nozione di “transitorietà” collegata alla natura delle esigenze abitative del conduttore conosciute o conoscibili dal locatore tende a sfumarsi, mentre si assiste negli accordi locali ad un discutibile processo di oggettivizzazione, almeno tendenziale, delle ipotesi di transitorietà, le quali sembrano essere in definitiva accomunate, in contrasto con la stessa lettera dell’art. 5 in cui si discorre di contratti transitori «anche» di durata inferiore, dall’esigenza che il rapporto abbia durata inferiore a quella legale: in altre parole, la disciplina delle locazioni transitorie, come è oggi congegnata, si caratterizza per l’imposizione al locatore che voglia stipulare un contratto di durata contenuta di accogliere l’eterodeterminazione del canone e le altre condizioni contrattuali stabilite a livello locale.

Nondimeno, non è da credere che la formulazione dell’art. 5 della legge n. 431 del 1998 abbia realmente snaturato la nozione di transitorietà in passato desumibile dagli artt. 1 e 26 della legge n. 392 del 1978: non la durata in sé considerata, infatti, costituisce il connotato distintivo delle locazioni transitorie, ma le diverse esigenze giustificatrici della durata medesima, delle quali siano portatori vuoi il conduttore, vuoi il locatore.

Ciò detto, è facile constatazione che la scelta di «blindare» i contratti di locazione transitoria mediante un congegno a cascata, che rinvia dal citato art. 5 alla «convenzione nazionale » e da questa agli accordi locali ed alle pattuizioni individuali, mostra tratti alquanto evidenti di incoerenza: in una legge tutta indirizzata all’ampliamento degli spazi riservati all’autonomia privata, infatti, divengono pressoché integralmente eterodeterminati proprio quei contratti che, anche nell’impianto della legge n. 392 del 1978, erano stati, almeno in parte, rimessi integralmente alla disciplina codicistica, non essendo destinati a soddisfare esigenze abitative meritevoli di tutela.

Malgrado ciò, sul piano della *ratio*, è stato osservato che la tipizzazione delle «particolari esigenze delle parti» trova giustificazione, in funzione protettiva del soggetto economicamente più debole, nella cattiva prova data in passato dalle locazioni transitorie, le quali hanno di certo costituito un diffuso strumento di elusione della disciplina cogente dettata dalla legge dell’«equo canone»¹⁸⁴. L’osservazione è pertinente ed è

¹⁸⁴ Verardi, *I contratti di natura transitoria*, in AA.VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino 2000, 133.

sostenuta dalla constatazione che l'utilizzazione del modello della locazione transitoria a scopo elusivo non è cessata neppure con l'introduzione dei «patti in deroga» di cui all'art. 11, secondo comma, della legge 359 del 1992. Occorre in definitiva riconoscere che, secondo questa impostazione, il così deciso intervento del legislatore è estraneo alla eterogenea sostanza dei rapporti fisiologicamente regolati, mostrando di essere essenzialmente volto a reprimere l'uso distorto del tipo contrattuale, allo scopo di assicurare l'effettiva applicazione, laddove pertinente, della disciplina delle locazioni abitative primarie.

Quanto agli apporti della giurisprudenza, merita rammentare che è stata ritenuta non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, della legge n. 431 del 1998, nella parte in cui subordina la legittimità di contratti di locazione di natura transitoria alle condizioni e modalità definite dal decreto di cui al secondo comma dell'art. 4 della stessa legge¹⁸⁵. Detta questione è stata, però, dichiarata inammissibile dal Giudice delle leggi¹⁸⁶.

4.3. Le fonti della disciplina

Il contratto tipo definito a livello locale prevede una specifica clausola che individui l'esigenza transitoria del locatore e del conduttore, i quali dovranno confermare, prima del termine di scadenza stabilito nel contratto, il verificarsi del presupposto per cui è stata concessa la locazione, tramite lettera raccomandata. Qualora il locatore non adempia a questo onere contrattuale oppure siano venute meno le cause della transitorietà, il contratto tipo prevede l'applicazione della durata dei contratti di locazione così come prevista all'art. 2, primo comma, della l. 9 dicembre 1998, n. 431.

L'esigenza transitoria del conduttore deve essere provata con apposita documentazione da allegare al contratto.

La trattativa territoriale definisce il contratto tipo, sulla base dei seguenti elementi e condizioni:

- a) durata minima di un mese e massima di diciotto mesi;
- b) dichiarazioni del locatore e del conduttore che esplicitino l'esigenza della transitorietà;
- c) onere per il locatore di confermare prima della scadenza del contratto i motivi di

¹⁸⁵ Trib. Brescia 12 febbraio 2003, *Arch. loc.*, 2003, 461.

¹⁸⁶ Corte cost. 23 dicembre 2003 n. 373, in *Arch. loc.*, 2004, 41.

transitorietà posti a base dello stesso;

d) riconduzione del contratto all'art. 2, primo comma, della l. 9 dicembre 1998, n. 431, in caso di mancata conferma dei motivi, ovvero risarcimento pari a trentasei mensilità in caso di mancato utilizzo dell'immobile rilasciato;

e) previsione di una particolare ipotesi di transitorietà per soddisfare esigenze del conduttore che lo stesso deve documentare allegandole al contratto;

f) facoltà di recesso da parte del conduttore per gravi motivi;

g) esclusione della sublocazione;

h) previsione, ove le parti lo concordino, di prelazione a favore del conduttore in caso di vendita dell'immobile;

i) modalità di consegna con verbale o comunque con descrizione analitica dello stato di conservazione dell'immobile;

l) produttività di interessi legali annuali sul deposito cauzionale che non superi le tre mensilità;

m) esplicito richiamo ad accordi sugli oneri accessori ai fini della ripartizione ed in ogni caso richiamo alle disposizioni degli articoli 9 e 10 della legge 27 luglio 1978, n. 392;

n) previsione di una commissione conciliativa stragiudiziale facoltativa.

Il contratto nella parte descrittiva deve contenere tutti gli elementi ed i riferimenti documentali ed informativi sulla classificazione catastale, le tabelle millesimali, lo stato degli impianti e delle attrezzature tecnologiche anche in relazione alle normative sulla sicurezza nazionale e comunitaria, nonché una clausola che faccia riferimento alla reciproca autorizzazione ai sensi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

I contratti di locazione realizzati in base ai criteri così definiti possono essere stipulati esclusivamente utilizzando i contratti tipo stabiliti negli accordi locali, depositati presso il Comune, unitamente agli accordi territoriali.

Successivamente, in applicazione del citato art. 4, primo comma, della legge n. 431 del 1998 (così come modificato dall'art. 2, primo comma, lett. c, l. 8 gennaio 2002, n. 2, che stabilisce che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti convoca, ogni tre anni, le organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale al fine di aggiornare la Convenzione nazionale), in mancanza di accordo delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base degli orientamenti prevalenti espressi dalle organizzazioni sindacali degli inquilini dei proprietari, ha emesso il d.m. 30

dicembre 2002 (pubblicato in G.U. 11 aprile 2003, n. 85)¹⁸⁷.

Detto decreto, per sua stessa formulazione, necessita tuttavia di eterointegrazione.

L'art. 2 del d.m. 30 dicembre 2002 ha stabilito, in vero, che i contratti di locazione transitoria sono stipulati per soddisfare esigenze «da individuarsi nella contrattazione territoriale tra le organizzazioni sindacali della proprietà e degli inquilini », rimettendo in tal modo ai medesimi soggetti la definizione dei contratti-tipo.

La funzione del decreto va, comunque, riletta alla luce della novella di cui alla legge n. 2 del 2002, la quale ha rimesso al menzionato atto normativo l'individuazione dei «contratti-tipo». I contratti-tipo rappresentano un nuovo strumento dell'intervento pubblico nell'autonomia privata: la leva tributaria diviene lo strumento di amministrazione del mercato delle locazioni.

Mentre in passato si faceva essenzialmente applicazione del meccanismo previsto dall'art. 1419, secondo comma, c.c. con la sostituzione automatica delle clausole contrattuali nulle con quelle imperativamente determinate dalla legge, oggi si intende raggiungere lo scopo attraverso una disciplina fiscale più favorevole¹⁸⁸.

In definitiva, così come accade per i contratti a canone «concertato», la disciplina dei

¹⁸⁷ Il d.m. 30 dicembre 2002 (pubblicato in G.U. 11 aprile 2003, n. 85) stabilisce quanto segue: «I contratti di locazione di natura transitoria di cui all'articolo 5, primo comma, l. 9 dicembre 1998, n. 431, hanno durata non inferiore ad un mese e non superiore a diciotto mesi. Tali contratti sono stipulati per soddisfare particolari esigenze dei proprietari e/o dei conduttori per fattispecie - con particolare riferimento a quelle derivanti da mobilità lavorativa - da individuarsi nella contrattazione territoriale tra le organizzazioni sindacali della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative. I canoni di locazione dei contratti di natura transitoria relativi ad immobili ricadenti nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Torino, Bari, Palermo e Catania, nei comuni con esse confinanti e negli altri comuni capoluogo di provincia, sono definiti dalle parti all'interno dei valori minimi e massimi stabiliti per le fasce di oscillazione per le aree omogenee, come individuate dall'articolo 1. Gli Accordi territoriali relativi a questo tipo di contratti possono prevedere variazioni, fino ad un massimo del 20 per cento, dei valori minimi e massimi anzidetti per tenere conto, anche per specifiche zone, di particolari esigenze locali. In caso di inesistenza di accordo a livello locale, i valori di riferimento sono quelli definiti dalle condizioni previste dal decreto ministeriale di cui all'articolo 4, terzo comma, l. 9 dicembre 1998, n. 431. Per le proprietà di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, si procede, per i comuni di cui al secondo comma del presente articolo, mediante accordi integrativi, stipulati fra i soggetti e con le modalità indicate nell'articolo 1 medesimo. I contratti di cui al presente articolo devono prevedere una specifica clausola che individui l'esigenza di transitorietà del locatore e/o del conduttore, da provare quest'ultima con apposita documentazione da allegare al contratto, i quali dovranno confermare il permanere della stessa tramite lettera raccomandata da inviarsi prima della scadenza del termine stabilito nel contratto. I contratti di cui al presente articolo sono ricondotti alla durata prevista dall'articolo 2, primo comma, l. 9 dicembre 1998, n. 431, in caso di inadempimento delle modalità di conferma delle esigenze transitorie stabilite nei tipi di contratto di cui al sesto comma, ovvero nel caso le esigenze di transitorietà vengano meno. Sono approvati i tipi di contratto, rispettivamente per le proprietà individuali (allegato C) e per le proprietà di cui all'articolo 1, commi 5 e 6 (allegato D). I contratti di locazione di cui al presente articolo sono stipulati utilizzando esclusivamente i tipi di contratto di cui al precedente comma. Le parti contrattuali possono essere assistite, a loro richiesta, dalle rispettive organizzazioni sindacali».

¹⁸⁸ Inzitari, *Locazioni e mercato immobiliare*, in AA.VV., *Le locazioni urbane. Vent'anni di disciplina speciale*, Torino, 1999, 162.

contratti di locazione transitoria si realizza attraverso un complesso congegno procedimentale che ha origine nella «convenzione nazionale», la quale va ricondotta alla categoria dei cc.dd. “accordi di programma” finalizzati a favorire il miglior equilibrio del mercato locatizio, e, passando attraverso il decreto ministeriale, si concretizza nella formazione degli accordi territoriali e dei contratti-tipo, per giungere, attraverso una sorta di rinvio delle fonti in cui la linea di demarcazione ed i raccordi dell’una con l’altra non sempre emergono nitidamente, alla stipulazione dei negozi individuali¹⁸⁹.

5. Esaustività dell’elencazione delle fattispecie individuate nella contrattazione locale

Il decreto ministeriale, nelle sue successive versioni, assegna alla contrattazione locale il compito di individuare i casi concreti che consentono alle parti di avvalersi dei contratti di locazione transitoria. Nella disposizione - va osservato - si discorre di esigenze «dei proprietari», oltre che dei conduttori; giacché è notorio che il locatore può anche non coincidere con il proprietario dell’immobile oggetto di locazione, deve tuttavia ritenersi – al di là del dato letterale – che le esigenze di cui si discorre devono riguardare più propriamente il locatore, non necessariamente il proprietario della cosa locata.

Lo stesso decreto ministeriale, al sesto comma, individua gli elementi e le condizioni da tenere in considerazione nella trattativa territoriale ai fini della definizione del contratto-tipo, il cui modello è allegato allo stesso decreto e non contiene alcuna indicazione, neppure generica, delle fattispecie di transitorietà.

Gli accordi locali hanno mantenuto impostazioni diverse ed individuato fattispecie anche notevolmente eterogenee.

Si spazia: da accordi che non contemplano una elencazione tassativa delle esigenze transitorie, affidandosi la individuazione di esse alle parti contraenti; ad accordi che, dopo una alquanto meticolosa elencazione delle esigenze transitorie del locatore e del conduttore, contemplano «qualsiasi altra esigenza specifica del conduttore collegata ad un evento certo a data prefissata»; ad accordi che prevedono espressamente le sole ragioni di transitorietà del locatore; ad altri accordi che contengono una elencazione specifica di ipotesi di transitorietà, non sempre omogenee, che considerano le ragioni di

¹⁸⁹ Bertoncini, *Individuazione delle aree metropolitane per stipulare i contratti di locazione di natura transitoria*, in *Arch. loc.*, 2007, 1, 121.

transitorietà di entrambe le parti del rapporto. Si tratta, in ogni caso, di una elencazione non tassativa delle fattispecie di transitorietà, individuate nella contrattazione locale. Si è già detto, infatti, che l'art. 5 della legge n. 431 del 1998 rimette al decreto ministeriale esclusivamente la definizione delle «condizioni» e delle «modalità» per la stipula, consentendo alle parti una certa libertà nella individuazione delle particolari esigenze transitorie che giustificano una durata inferiore del contratto.

La perfetta corrispondenza tra la fattispecie indicata in contratto e l'elencazione contenuta negli accordi locali non costituisce il presupposto necessario per l'accesso al tipo contrattuale in esame, ma, al contrario, ha il più modesto effetto di esonerare il giudice dalla verifica dei presupposti legittimanti la stipulazione della locazione transitoria. Solo in caso di clausole di transitorietà estranee alla previsione degli accordi locali potrebbe rendersi necessaria una verifica della effettività della esigenza transitoria, sulla base dei principi applicabili alla materia e del contenuto complessivo della contrattazione territoriale conclusa su scala nazionale¹⁹⁰.

La rigida impostazione del meccanismo di stipula dei contratti di locazione transitoria, probabilmente finalizzata ad impedire l'uso del tipo a scopo di elusione dei vincoli posti dalla legislazione specialistica, manifesta una marcata sfiducia del legislatore nel tipo contrattuale, che ha indotto taluno ad interrogarsi se non sarebbe stato più logico vietare puramente e semplicemente la stipulazione di contratti di tal fatta¹⁹¹.

5.1. Conformità del contratto individuale al contratto-tipo

La condizione essenziale per la valida stipulazione di un contratto di locazione transitoria emerge dal combinato disposto dell'art. 5, primo comma, della legge n. 431 del 1998, contenente il rinvio al decreto ministeriale quale strumento di definizione delle «condizioni» e delle «modalità» di formazione di tali contratti, e dell'art. 2, ottavo comma, dello stesso decreto, il quale sancisce che i contratti di locazione transitoria «possono essere stipulati esclusivamente utilizzando i contratti-tipo stabiliti negli accordi locali». Il precetto normativo, dunque, contempla un onere di conformazione del contratto individuale al contratto-tipo, quale condizione per la deroga ai limiti di durata altrimenti stabiliti dalla legge 431/1998.

La dottrina ritiene che l'onere di conformazione non deve necessariamente esplicarsi

¹⁹⁰ Verardi, I contratti di natura transitoria, in AA. V.V., Le locazioni ad uso di abitazione, Torino, 2000, 142.

¹⁹¹ Barbieri, I contratti di locazione abitativa c. d. «calmierati», con particolare riferimento ai contratti di natura transitoria, in Rass. loc. cond., 1999, 206 ss..

attraverso l'utilizzazione di un modello identico a quello previsto negli accordi locali, ma occorre procedere ad una concreta verifica, intesa in senso sostanziale, della conformità del contratto individuale al contenuto del contratto-tipo¹⁹². Non sembra, dunque, che la violazione della regola ora esaminata possa di per sé produrre una invalidità del contratto, sempre che siano rispettati, in riferimento all'art. 13, commi 3 e 4, della legge n. 431 del 1998, i vincoli fissati dagli accordi locali in tema di durata e di canone¹⁹³. Dall'onere di conformità del contratto individuale al contratto-tipo discendono ulteriori conseguenze, che occorre esaminare.

5.2. Enunciazione espressa e prova delle ragioni di transitorietà del rapporto

L'art. 2, sesto comma, lett. *b*, del decreto ministeriale ribadisce che nel contratto-tipo devono trovare spazio le dichiarazioni del locatore e del conduttore che esplicitino, a chiare lettere, l'esigenza della transitorietà. A questo proposito il d.m. 30 dicembre 2002 non ha apportato apprezzabili modificazioni.

Il contratto-tipo prevede «una specifica clausola che individui l'esigenza transitoria del locatore e del conduttore». Si richiede, dunque, alle parti di manifestare esplicitamente quali siano le esigenze transitorie che, in concreto, giustificano la sottrazione del rapporto al limite minimo di durata stabilito dalla legge. Siffatto requisito di letteralità fa sì che la reale esistenza delle esigenze transitorie costituisca condizione necessaria, ma non sufficiente, alla stipulazione del contratto di locazione transitoria: quest'ultimo sorgerà validamente soltanto se le esigenze transitorie saranno espressamente dichiarate dalle parti nel contratto di locazione. Ed in ciò si può ravvisare una obiettiva reazione del legislatore all'indirizzo affermatosi in tempi relativamente recenti nella giurisprudenza di legittimità¹⁹⁴, secondo cui la transitorietà delle esigenze abitative del conduttore, nel quadro di applicazione dell'art. 26 della legge n. 392 del 1978, poteva essere meramente enunciata.

In mancanza dell'enunciazione delle ragioni di transitorietà del rapporto, dunque, il contratto rimane assoggettato alla disciplina dettata dall'art. 2, primo comma, della legge n. 431 del 1998: canone libero, quindi, e durata quadriennale rinnovabile, salvo motivato diniego. In un caso di locazione stipulata per non meglio precisati «motivi di

¹⁹² Gabrielli Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano, 2001, 317.

¹⁹³ Verardi, *I contratti di natura transitoria*, in AA. V.V., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 148.

¹⁹⁴ Cass. 3 maggio 1999, n. 4377, in *Mass. Giur. It.*, 1999; Cass. 15 marzo 2004, n. 5233, in *Arch. Locazioni*, 2004, 436, in *Impresa*, 2004, 9, 1458.

studio», la giurisprudenza di merito ha pertanto ritenuto che «attesa la difformità della pattuizione ad uso transitorio dalla previsione della legge n. 431 del 1998, il contratto deve ritenersi assoggettato alla disciplina ordinaria dettata dall'art. 2, primo comma, della stessa legge»¹⁹⁵.

Ancora il decreto ministeriale, nelle successive versioni, prevede all'art. 2, terzo comma, l'onere di provare l'esigenza transitoria con apposita documentazione. Occorre sottolineare, in proposito, che siffatto onere riguarda le sole esigenze transitorie del conduttore, mentre non è prevista la prova delle esigenze fatte valere *a latere locatoris*.

Per quanto attiene alla natura della documentazione da allegare, può ritenersi che, considerata la finalità probatoria, essa non possa provenire se non da terzi¹⁹⁶: si pensi, ad esempio ad una documentazione da cui risulti che il conduttore, risiedendo altrove, è stato temporaneamente trasferito nel luogo di ubicazione dell'immobile locato per un periodo determinato.

5.3. Conferma della transitorietà

Il contratto-tipo, a norma del secondo comma del decreto ministeriale, deve prevedere una specifica clausola che individui l'esigenza transitoria del locatore e del conduttore, soggiungendo che questi ultimi devono confermare il verificarsi della stessa, tramite lettera raccomandata da inviarsi prima della scadenza nel termine stabilito nel contratto. Tale adempimento è da porre in relazione con l'onere di specificazione dell'esigenza transitoria in sede di formazione del contratto ed è ulteriormente diretto, nell'intenzione del legislatore, a scoraggiare le condotte elusive della legge.

La formulazione letterale della norma, dunque, parrebbe porre l'onere di conferma a carico di entrambi i contraenti: ma ulteriori considerazioni inducono un'interpretazione differente.

Il medesimo comma, infatti, prosegue con una disposizione sanzionatoria del seguente tenore: «Qualora il locatore non adempia a questo onere contrattuale, il contratto tipo deve prevedere la riconduzione della durata a quella prevista all'art. 2, primo comma, della l. 9 dicembre 1998, n. 431». Dalla comminatoria della sanzione per l'inosservanza dell'onere esclusivamente a carico del locatore si desume che soltanto in capo a quest'ultimo è posto l'adempimento dell'onere medesimo. Del resto, l'imposizione dell'onere di conferma a carico del solo locatore trova dimostrazione nell'art. 2, sesto

¹⁹⁵ Trib. Roma 21 giugno 2006, inedita.

¹⁹⁶ Cass. 26 maggio 2000, n. 6971, in *Mass. Giur. It.*, 2000, in *Arch. Loc.* 2006, 3, 340.

comma, lett. *c* e *d*, del decreto, che, in alternativa alla riconduzione del rapporto alla disciplina ordinaria, sanziona ancora una volta il solo locatore per il mancato utilizzo dell'immobile rilasciato con l'obbligo di risarcimento commisurato a trentasei mensilità del canone. Ed in effetti, l'art. 2 del modello B allegato alla «convenzione nazionale» limita espressamente al solo locatore l'onere di conferma, così disponendo: «Il locatore ha l'onere di confermare il verificarsi dell'evento e della dichiarazione che ha giustificato la stipula del presente contratto di natura transitoria tramite lettera raccomandata A/R da inviarsi al conduttore».

La soluzione ha trovato accoglimento in una pronuncia del Giudice delle leggi, il quale ha espressamente affermato che « la riconduzione del contratto alla durata legale si verifica solo nell'ipotesi in cui le esigenze transitorie siano relative al locatore che abbia omesso di dare conferma della loro persistenza»¹⁹⁷.

Per quanto attiene all'ambito di applicazione dell'onere di conferma ed alle conseguenze della sua inosservanza, si è autorevolmente sostenuto¹⁹⁸ che la clausola derogatoria della durata minima imposta dalla legge, sebbene all'origine validamente convenuta¹⁹⁹, verrebbe *ex post* travolta dalla mancata conferma, sicché il contratto verrebbe riportato alla durata ordinaria, per inefficacia sopravvenuta della clausola in deroga.

Non appare plausibile l'ipotesi che l'onere di conferma posto dalla legge a carico del solo locatore debba riguardare, oltre alla conferma dei motivi di transitorietà legati alle proprie esigenze, anche i motivi di transitorietà legati alle esigenze del conduttore; né sembra porsi dedurre che l'inosservanza dell'onere dispieghi i suoi effetti sulla durata del rapporto originariamente convenuta²⁰⁰.

Quanto al primo aspetto, vale osservare che la conferma della transitorietà ha natura di dichiarazione di scienza con la quale il locatore rende consapevole il conduttore del permanere dell'esigenza transitoria individuata nel contratto. Conseguenza che il locatore non può confermare le esigenze transitorie del conduttore, delle quali egli non è tenuto a sapere. Pertanto, occorre concludere che l'onere di conferma riguardante il locatore attiene alle sole sue esigenze transitorie e si pone su un piano analogo all'onere di documentazione riguardante il conduttore: mentre le esigenze transitorie di quest'ultimo

¹⁹⁷ Corte cost. 23 dicembre 2003 n. 373, in *Arch. loc.*, 2004, 41.

¹⁹⁸ Gabrielli-Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano, 2001, 317.

¹⁹⁹ Per essere stata enunciata l'esigenza transitoria del locatore o del conduttore ed essere stata quest'ultima altresì documentata in allegato al contratto.

devono essere comprovate mediante documentazione allegata al contratto, le esigenze transitorie del locatore debbono essere ribadite nel corso del rapporto in adempimento dell'onere di conferma contemplato dall'art. 2, secondo comma, del decreto ministeriale.

Per quanto attiene ai riflessi dell'inosservanza dell'onere di conferma sulla durata del contratto, si deve rammentare che, in tema di locazioni transitorie, non opera il congegno della rinnovazione automatica in difetto di disdetta previsto dall'art. 3 della legge n. 431 del 1998, dovendosi al contrario, ritenere che, anche *in subiecta materia*, trovi applicazione il meccanismo di cui agli artt. 1596, primo comma, e 1597 c.c..

Il contratto di locazione di immobili adibiti ad uso abitativo per il soddisfacimento di esigenze transitorie, in particolare, è compatibile con l'istituto della rinnovazione tacita *ex art. 1597 c.c.*, salvo che dalle circostanze di fatto non risulti, tra le parti, una volontà novativa dell'originaria convenzione negoziale²⁰¹. La locazione transitoria, alla scadenza del termine finale, si ha per rinnovata qualora il conduttore rimanga e sia lasciato nella detenzione della cosa locata.

La mancata conferma della transitorietà da parte del locatore, confinata nell'ambito delle sue sole esigenze, assume, dunque, nell'economia della pattuizione, lo stesso rilievo che va riconosciuto alla mancata dichiarazione delle ragioni di transitorietà nel contratto, determinando la soggezione del rapporto alla durata ordinaria prevista per i contratti abitativi primari di cui all'art 2, primo comma, della legge n. 431 del 1998. Ciò, però, non si verifica automaticamente per il solo fatto della mancata conferma, ma è necessario che il contratto pervenga alla rinnovazione tacita secondo il congegno menzionato, come sembra potersi dedurre non solo dalla logica del sistema, ma anche dall'utilizzazione dell'espressione «riconduzione» della durata a quella prevista all'art. 2, primo comma, della legge, il che significa che, in mancanza della conferma della transitorietà, la durata sarà quella quadriennale rinnovabile nell'ipotesi che il conduttore rimanga e sia lasciato nel godimento della cosa.

La norma, dunque, ha lo scopo di impedire che il rapporto, sorto validamente, possa poi proseguire oltre il termine pattuito all'origine in difetto dei presupposti previsti dalla legge. In tal senso, ad esempio, è da ritenere che la mancata conferma della transitorietà

²⁰⁰ Izzo, *La disciplina transitoria dei contratti di locazione abitativa rinnovati tacitamente dopo il 30 dicembre 1998*, in *Rass. Loc. Cond.*, 2003, 141.

²⁰¹ Cass. 7 luglio 1997 n. 6145, in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. Locazioni*, 1997, in *Foro It.*, 1997, I; Cass. 28 marzo 2001 n. 4472, in *Mass. Giur. It.*, 2001, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, nota di De Tilla. In dottrina v. Bagianti, *Locazione ed esigenze abitative di natura transitoria*, nota a *Pret. Perugia* 20 gennaio

a *latere locatoris* non dispieghi alcun effetto nell'ipotesi in cui il locatore abbia provveduto ad intimare licenza per finita locazione, salvo, naturalmente, che non si ricada nell' ipotesi di rinnovazione tacita disciplinata dall'art. 1597, terzo comma, c.c..

5.4. Mutamento delle cause della transitorietà

La disposizione dell'art. 2, secondo comma, d.m. 5 marzo 1999, già esaminato in riferimento agli oneri di esplicitazione e conferma della transitorietà delle esigenze poste a fondamento della stipulazione, prevede la riconduzione della durata a quella quadriennale rinnovabile non soltanto in ipotesi di mancata conferma della transitorietà da parte del locatore, ma anche nel caso «siano venute meno le cause della transitorietà». Identico è il dettato del d.m. 30 dicembre 2002.

Va rilevato che, anche in questo caso, il venir meno delle cause di transitorietà, riguardate ancora una volta dal lato del solo locatore al quale la norma si riferisce, è destinato ad incidere sulla durata del rapporto esclusivamente nell'eventualità della sua rinnovazione tacita. In altri termini, la locazione, un volta validamente costituita²⁰², esplica efficacia in aderenza ai termini previsti in contratto, salvo che, venute meno *medio tempore* le ragioni di transitorietà a *latere locatoris*, il vincolo prosegua nel tempo.

Non può non sottolinearsi, ancorché questo non sia un criterio ermeneutico di per sé decisivo, che l'opposta soluzione potrebbe dar luogo a risultati assolutamente paradossali, indipendentemente da ogni intento elusivo o fraudolento del locatore: si pensi al padre di famiglia che, avendo stipulato una locazione transitoria in vista dell'esigenza di destinare l'immobile al matrimonio del figlio, già previsto a distanza di alcuni mesi, fosse messo dinanzi alla scelta di questi, maturata il giorno precedente alla scadenza contrattuale, di sottrarsi alle nozze.

5.4.1. Le conseguenze dell'inosservanza dell'onere di conferma e dell'intervenuta insussistenza delle cause della transitorietà

Come si è visto, la mancata conferma da parte del locatore della transitorietà delle sue esigenze, che avevano condotto alla stipulazione della locazione transitoria, determinava, in prima battuta, l'assoggettamento del contratto, in caso di riconduzione

1994, in *Rass. Giur. Umbra*, 1994, 404.

²⁰² V. Izzo, Locazione transitoria invalida conclusa in costanza di precedente locazione nota a Trib. Roma, 23 aprile 2003, in *Rass. loc. cond.*, 2004, 181.

tacita del medesimo, alla durata quadriennale rinnovabile prevista dall'art. 2, primo comma, della legge n. 431 del 1998.

L'art. 2, sesto comma, lett. *d*, d.m. 5 marzo 1999, poi, prevedeva, subito dopo, il «risarcimento pari a 36 mensilità in caso di mancato utilizzo dell'immobile rilasciato».

Il risarcimento commisurato a 36 mensilità del canone, dunque, non era diretta conseguenza dell'inosservanza dell'onere di conferma, bensì della mancata destinazione dell'immobile rilasciato al soddisfacimento di quella esigenza che aveva giustificato, nell'interesse del locatore, la stipulazione del contratto di locazione transitoria. Era quindi ben possibile che il locatore avesse prestato osservanza all'onere di conferma e che, tuttavia, non avesse adibito poi l'immobile all'uso dichiarato, così come era possibile che il locatore avesse ommesso di dare conferma della transitorietà e, tuttavia, una volta ottenuta la disponibilità dell'immobile, ne avesse fatto l'uso previsto: nel qual caso il conduttore non avrebbe avuto diritto al risarcimento.

Per quanto attiene al risarcimento da mancata adibizione occorre considerare che la disciplina esaminata deve essere coordinata con i principi formati nel vigore dell'art. 60 della legge n. 392 del 1978 e del decreto-legge n. 551 del 1988, convertito in legge n. 61 del 1989, secondo cui la responsabilità per mancata destinazione va ricondotta alla categoria della responsabilità contrattuale, la quale trova un limite nella non imputabilità dell'inadempimento.

5.4.2. Ulteriori riferimenti documentali ed informativi

Il d.m. 5 marzo 1999, infine, stabiliva, all'art. 2, settimo comma, che «il contratto nella parte descrittiva deve contenere tutti gli elementi ed i riferimenti documentali ed informativi sulla classificazione catastale, le tabelle millesimali, lo stato degli impianti e delle attrezzature tecnologiche anche in relazione alle normative sulla sicurezza nazionale e comunitaria, nonché una clausola che faccia riferimento alla reciproca autorizzazione ai sensi della legge 31 dicembre 1996, n. 675».

Si tratta di un adempimento tutt'altro che lieve che avrebbe dovuto, di regola, richiedere l'ausilio di un tecnico e che ha, con tutta probabilità, contribuito a scoraggiare la stipulazione di contratti transitori ai sensi dell'art. 5 della legge n. 431 del 1998.

6. Ammissibilità della locazione ad uso di foresteria

La previsione dell'art. 5 della legge n. 431 del 1998 avrebbe dovuto essere intesa

come riferita non solo alle cosiddette locazioni transitorie, ma anche ad una serie di tipologie locative con arricchito momento causale, quali la locazione degli appartamenti mobiliati, la locazione collegata al rapporto di lavoro, la locazione dell'immobile da destinare ad abitazione di un terzo, il contratto di foresteria²⁰³. Il generico riferimento dell'art. 5 alle «particolari esigenze delle parti», seppur sotto la rubrica «contratti di locazione di natura transitoria», parrebbe autorizzare senz'altro tale conclusione, che, d'altra parte, ripeterebbe la sua ragion d'essere nella stessa *ratio* posta a fondamento della norma considerata. Se è vero, infatti, che la tipizzazione dei rapporti contemplati dall'art. 5 è volta a contrastare l'elusione della disciplina della legge attraverso la stipulazione di locazioni fittiziamente transitorie, non v'è ragione perché il medesimo trattamento non sia parimenti riservato ad altre tipologie contrattuali, quali in primo luogo alla foresteria, che tanto lustro hanno raggiunto proprio quale strumento di aggiramento della legge n. 392 del 1978.

Nondimeno, occorre constatare che né gli accordi locali né la seconda convenzione nazionale (in relazione all'evoluzione segnata dalla legge 8 gennaio 2002, n. 2) hanno preso in considerazione siffatte tipologie contrattuali, limitandosi a disciplinare le sole locazioni transitorie in senso proprio. In questo quadro, occorre dunque interrogarsi sull'ammissibilità della locazione ad uso di foresteria.

Tale contratto atipico, che le parti, nell'esercizio della loro autonomia contrattuale, *ex* art. 1322, secondo comma, c.c., possono certamente concludere, risponde all'esigenza di taluni soggetti, tra i quali prevalentemente società commerciali, ma anche altre persone giuridiche o enti di fatto, di alloggiare temporaneamente propri dipendenti od ospiti, con la particolarità che la loro rotazione nell'immobile locato ne importa una utilizzazione tendenzialmente continuativa. E', quindi, possibile affermare che la locazione ad uso di foresteria non è una locazione abitativa, né primaria né transitoria, in quanto non è direttamente rivolta a soddisfare un'esigenza abitativa propria del conduttore, bensì la diversa esigenza menzionata, che ne costituisce la causa, di destinare l'immobile locato a temporaneo alloggio di dipendenti od ospiti del titolare del contratto.

Ebbene, per valutare le possibili interferenze tra la disciplina delle locazioni transitorie introdotta dalla legge n. 431 del 1998 e la locazione ad uso di foresteria, occorre partire dalla considerazione che l'anzidetta disciplina può trovare applicazione solo se l'immobile sia utilizzato personalmente dal conduttore (v. art. 2, sesto comma lett. g,

²⁰³Lazzaro, *Limiti di forma e c.d. derogabilità nelle tipologie locative abitative*, in *Giust. Civ.*, 1999, II.

del decreto ministeriale), dispiegandosi solo in questo caso la finalità protettiva della posizione del conduttore riguardo ai limiti durata del contratto ed alla misura del canone eterodeterminata.

Nella locazione ad uso di foresteria il contratto è stipulato in funzione di una esigenza diversa, non assimilabile a quella abitativa, manca una diretta destinazione dell'immobile ad uso abitativo personale del conduttore: dunque il contratto ad uso di foresteria non può che trovare la propria regolamentazione nel codice civile, senza che possa al riguardo essere invocata la nuova legge²⁰⁴.

In senso contrario, al fine di escludere comunque l'ammissibilità della locazione ad uso di foresteria, si è da alcuni posto l'accento sull'intento elusivo che, nel vigore della legge n. 392 del 1978, aveva caratterizzato l'utilizzazione del tipo contrattuale. Altri ha rilevato che l'art. 1, terzo comma, della legge n. 431 del 1998 individua una specifica ipotesi di foresteria, ovvero la foresteria degli enti locali destinata a soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio. Una attenta analisi non può trascurare la circostanza che lo schema contrattuale della locazione contemplata dal terzo comma dell'art. 1 l. 431/98 è riconducibile, piuttosto, al contratto a favore di terzo (art. 1411 c.c.). Si è sottolineato, infine, che la locazione ad uso di foresteria, non potendo essere considerata locazione transitoria per difetto dell'uso diretto del bene, né essendo espressamente esclusa dall'ambito di applicazione della legge, non potrebbe che confluire, in ogni caso, nella disciplina delle locazioni abitative primarie²⁰⁵. In tale panorama, va osservato criticamente che il riferimento al possibile uso elusivo del contratto di foresteria non può essere considerato argomento di decisivo peso ermeneutico: ciò di cui si discute è l'ammissibilità di una effettiva locazione ad uso foresteria, sicché la risposta deve prescindere dal rilievo che il tipo contrattuale può essere piegato a fini «elusivi». D'altro canto, la previsione della foresteria degli enti locali vale semmai ad escludere, a tal riguardo, l'applicabilità dell'art. 42 della legge n. 392 del 1978²⁰⁶. Non sembra esatto il richiamo allo schema del contratto a favore di terzo, ex art. 1411 ss. c.c., che presuppone l'individuazione del terzo beneficiario, mentre, nel caso di foresteria, il terzo non è preventivamente individuato. E', in ultimo, da escludere che la

²⁰⁴ Cuffaro, Locazione di foresterie di ostelli dopo la nuova legge sulle locazioni abitative, in Arch. loc., 1999, 353 s..

²⁰⁵ Verardi, I Contratti di natura transitoria, in AA.VV. Le locazioni ad uso di abitazione, Torino, 2000, 144; Acierno, Art. 5. Contratti di locazione di natura transitoria, in AA.VV., Le nuove locazioni abitative, Milano 2000, 121 ss..

²⁰⁶ V., in proposito, Cass., Sez. I, 4 agosto 1994 n. 7246, in *Mass. Giur. It.*, 2004, in *Gius*, 2004, 3466, in *CED Cassazione*, 2004.

locazione ad uso di foresteria possa essere ricondotta all'uso abitativo per il fatto di non essere esclusa ai sensi dell'art. 1 della legge n. 431 del 1998, considerato che, come si è visto, l'uso che essa soddisfa non è un uso abitativo²⁰⁷.

7. Disciplina applicabile alle locazioni transitorie

La legge n. 392 del 1978, con l'art. 26, aveva escluso le locazioni transitorie dal proprio ambito di applicabilità, con la conseguenza di assoggettare le medesime, in linea generale, non alla disciplina che essa andava ponendo, ma al codice civile. Al contrario, la legge n. 431 del 1998 ha fatto delle locazioni transitorie un capitolo della disciplina ordinaria delle locazioni abitative: ovvia conseguenza è che, nei limiti della compatibilità, le disposizioni della nuova legge - ad esempio l'art. 6, esclusa la parte da intendere quale norma di diritto transitorio, e l'art. 7, relativo alle condizioni per la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile, peraltro dichiarato incostituzionale - sono applicabili alle locazioni transitorie di cui all'art. 5 della medesima. Ciò per la considerazione che la disciplina della legge n. 431 del 1998 ha natura di disciplina ordinaria del settore locatizio abitativo, a fronte della quale il codice civile conserva un rilievo meramente residuale.

7.1. Forma scritta *ad substantiam*

Non c'è dubbio che la previsione formale di cui all'art. 1, quarto comma, della legge n. 431 del 1998 trovi applicazione anche con riguardo alle locazioni transitorie di cui all'art. 5 della stessa legge. Con la previsione specialistica si devia radicalmente dalla disciplina codicistica, che regola la locazione come contratto non formale (salvo il caso delle locazioni immobiliari di durata ultranovennale, *ex art. 1350 c.c. n. 8*). Si sottolinea in tal modo il rilievo assunto dalla destinazione d'uso dell'immobile, che rappresenta l'elemento fondamentale in base al quale si determina la scelta della disciplina applicabile. La dottrina più acuta ha immediatamente sottolineato come l'innovazione costituita dall'introduzione del requisito formale sia stata, in realtà, una "innovazione sospesa nel vuoto" proprio per la formulazione enclitica e non esauriente della norma²⁰⁸. A differenza della legislazione d'oltralpe, essa infatti lascia aperto proprio il problema centrale della identificazione degli effetti della mancanza del requisito di forma:

²⁰⁷ Cuffaro, Ancora sull'ammissibilità della locazione ad uso di foresteria dopo la 1. 9 dicembre 1998, n. 431, in Arch. loc., 2001, 363 ss.

²⁰⁸ Cuffaro (a cura di), *Le locazioni urbane. Vent'anni di disciplina speciale*, Torino, 1999, 36.

problema che spetta all'interprete risolvere. L'interpretazione ermeneutica induce a ritenere che la conseguenza logica della mancanza della forma scritta dovrebbe essere l'invalidità del contratto, quindi, il venir meno degli obblighi delle parti, talché il conduttore assumerebbe il ruolo di "occupante senza titolo" e, in quanto tale, sarebbe tenuto a restituire la detenzione dell'immobile perché il rapporto locativo dovrebbe ritenersi come mai sorto; per ciò stesso, il locatore non potrebbe pretendere alcun canone di locazione, bensì solo una indennità di occupazione o, forse, potrebbe agire con azione di indebito arricchimento.

Senonché il legislatore ha introdotto una eccezione alla regola da lui stesso stabilita con l'azione di riconduzione a condizioni conformi prevista dall'art. 13, quinto comma, terzo periodo: «tale azione è altresì consentita nei casi in cui il locatore ha preteso l'instaurazione di un rapporto di locazione di fatto». Ciò che in questa sede occorre esaminare è se per sanare il rapporto di fatto si debba di necessità dar luogo alla costituzione, attraverso l'intervento del giudice, di un valido contratto di locazione e, in caso di esito positivo, si dia luogo ad una locazione conforme ai modelli di cui all'art. 2, commi 1 e 3, cioè ad una locazione a canone libero di durata quadriennale rinnovabile ovvero ad una locazione a canone « concertato » di durata triennale, oppure se il giudice possa accertare la volontà delle parti di dar vita ad una locazione transitoria, di durata inferiore, quindi, ai limiti imposti dall'art. 2. Quest'ultima sembrerebbe la soluzione preferibile, ritenendosi che la riconduzione al modello a canone « concertato » debba intendersi riferita a tutte le ipotesi in cui trova applicazione il corrispettivo eterodeterminato, ivi compresa l'ipotesi del contratto di locazione transitorio di cui all'art. 5 della legge e che la disciplina del rapporto di fatto vada ricercata, con riguardo a tutti i profili, durata, canone e rinnovazione, nella regolamentazione pattizia voluta dalle parti.

Ma un osservatore attento non può non rilevare che tale figura non può essere ricondotta alla normativa che prevede la "conversione del contratto nullo". Infatti, l'art. 1424 c.c. consente che un contratto nullo possa avere gli effetti di un contratto diverso solo se di quest'ultimo contenga i requisiti di sostanza e di forma e solo se è dimostrato che le parti non erano a conoscenza della invalidità di quello posto in essere. Nel caso in esame, invece, il contratto di fatto non ha gli obbligatori requisiti di forma del contratto di locazione in cui è convertibile né sussiste il requisito della mancata conoscenza della nullità del "contratto di fatto" posto in essere. Peraltro non sembra affatto agevole accertare se l'instaurazione del contratto medesimo sia imposto dal locatore e non

voluto, invece, da entrambe le parti, come normalmente avviene nei contratti bilaterali. Alla luce di tale riflessione si deve concludere che il legislatore abbia introdotto una figura giuridica anomala che si inquadra nel principio del “*favor inquilini*” che la legislazione succedutasi negli ultimi anni ha sempre ritenuto il contraente più debole e, come tale, meritevole di particolare tutela²⁰⁹.

Secondo l'impostazione che emerge dai dati normativi, in materia di multiproprietà, di intermediazione finanziaria, di vendita di pacchetti turistici, la previsione formale è stabilita a pena di nullità, ma la nullità può essere fatta valere solo da una parte. Essa assume il connotato del rimedio “speciale” dettato da leggi “speciali”, di protezione²¹⁰. Questa deviazione dalla regola tradizionale dell'assolutezza della nullità si giustifica, dunque, in ragione della loro strumentalità allo scopo protettivo. Pertanto non bisogna stupirsi “se un requisito di forma del contratto, tradizionalmente riferito ad entrambi i contraenti, venga invece riferito solo ad uno di essi e che la nullità, così comminata, possa essere fatta valere solo dal contraente protetto”²¹¹.

Nella locazione abitativa, come nelle altre ipotesi normative considerate, la fondamentale ragione ispiratrice della previsione formale è da ravvisare nell'intento di rendere il contraente debole pienamente edotto del contenuto contrattuale, mediante un congegno che, negli altri campi, dà luogo a fattispecie di nullità “speciale” con finalità di “protezione”: occorre, pertanto, verificare se tale interpretazione possa essere estesa anche alle locazioni abitative.

Se si analizza il problema da questa prospettiva, non si può negare che il requisito della forma sia posto a tutela del conduttore, inteso come contraente debole: sembra, pertanto, paradossale pensare che proprio il soggetto che si intende proteggere possa essere esposto ad azioni di nullità della pattuizione per difetto di forma, con conseguenti azioni di rilascio intraprese dal locatore. Però l'art. 1 quarto comma della l. 431/1998, a differenza di ciò che accade nelle materie in precedenza individuate, non individua espressamente nel solo conduttore il soggetto legittimato a far valere la mancanza del requisito di forma. Si potrebbe, dunque, essere indotti a pensare che le diverse ipotesi di nullità possano rappresentare di volta in volta una eccezione alla regola generale posta dagli artt. 1418 ss. c.c. e cedere il passo a quest'ultima ogni qualvolta non sia espressamente dettato dal legislatore il regime della loro “specialità”. In realtà anche le

²⁰⁹ Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli (a cura di), *La legge n. 431 del 1998 a quattro anni dalla sua entrata in vigore*, Napoli 13 marzo 2003, 11 s.

²¹⁰ Passagnoli, *Nullità speciali*, Milano, 1995.

²¹¹ Di Majo, *Il contratto in generale*, Torino, 2002, 130.

leggi speciali pongono talvolta una trama in sé coerente e, come tali, sono portatrici anch'esse di regole generali, suscettibili di interpretazione analogica²¹²; perciò sembra logico intendere ogni nullità di “protezione” come nullità relativa, tale da poter essere invocata dal contraente protetto. Si può quindi ritenere che “anche in mancanza di una espressa previsione del carattere relativo della nullità, a questa conclusione si possa giungere in via interpretativa in presenza di una disciplina che evidenzia esigenze di protezione del contraente debole analoghe a quelle che in altri settori di legislazione speciale hanno determinato la previsione espressa di tale nullità”²¹³.

I contratti di locazione privi del requisito di forma possono, dunque, sopravvivere o meno, nonostante la mancanza di un requisito essenziale, a seconda che il conduttore, *dominus* esclusivo della situazione, ritenga o meno conveniente, secondo il proprio interesse, denunciare la nullità, non potendo altri, all'infuori di lui, farla valere.

7.2. Mutamento d'uso

L'art. 80 della legge n. 392 del 1978 è escluso dal novero delle disposizioni abrogate dall'art. 14, quarto comma, della legge n. 431 del 1998. In astratto, dunque, non vi è ostacolo ad ammettere l'applicabilità della norma nei casi in cui il locatore, avuta conoscenza dell'adibizione dell'immobile ad un uso diverso da quello pattuito, non chieda la risoluzione del contratto entro il termine di tre mesi.

L'opposta soluzione, secondo alcuni, sarebbe invece imposta da un pluralità di considerazioni: a) l'art. 80, nell'assicurare una tutela unilaterale a favore del conduttore, presupporrebbe una nozione di transitorietà misurata esclusivamente sulle sue esigenze; b) l'imposizione della forma scritta *ad substantiam* ed il processo di «oggettivazione delle esigenze transitorie» impedirebbe alle modificazioni nell'uso del bene di determinare il mutamento di regime contrattuale; c) gli accordi locali avrebbero implicitamente riconosciuto l'inapplicabilità dell'art. 80, avendo preso espressamente in considerazione il fenomeno del mutamento di disciplina del contratto transitorio in conseguenza della modificazione dell'uso²¹⁴. Altri osservano che l'inapplicabilità alla materia dell'art. 80 discenderebbe dallo specifico regime giuridico dei contratti transitori, dal momento che ogni rilievo dell'uso effettivo sarebbe escluso dalla scelta

²¹² Benincasa, *Formalismo e contratto di locazione*, Milano, 2004, 72 ss.

²¹³ Nuzzo, *La forma del contratto di locazione ad uso abitativo tra regole di validità e disciplina della prova.*, in Cuffaro (a cura di), *Le locazioni urbane. Vent'anni di disciplina speciale*, Torino, 1999, 153.

²¹⁴ Verardi, *I contratti di natura transitoria*, in AA. VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 146 s.

del legislatore di dare risalto al sistema di autocertificazione dell'esigenza transitoria ed alla mancata conferma dell'esigenza transitoria da parte del locatore²¹⁵.

Orbene, certamente il problema non sembra potersi realmente porre - non avendo la nuova legge toccato la disciplina degli usi diversi - nell'ipotesi di adibizione dell'immobile concesso in locazione abitativa transitoria ad uno degli usi di cui all'art. 27 della legge n. 392 del 1978. Per quanto attiene, invece, al passaggio dall'uso abitativo transitorio all'uso abitativo primario corrispondente alle due tipologie contrattuali previste dall'art. 2 della legge n. 431 del 1998, la scelta del legislatore di favorire la tipizzazione delle esigenze transitorie attraverso la contrattazione locale, unita agli oneri di documentazione della transitorietà da parte del conduttore e di conferma ad opera del locatore, comprova chiaramente l'intento del legislatore di scongiurare ogni possibilità di divergenza tra il tipo contrattuale adottato e la sostanza del rapporto in atto. Si può dire, cioè, che il processo di «oggettivizzazione delle esigenze transitorie» si muove nella medesima direzione seguita dall'art. 80. Dalla *ratio* sottesa alla vigente disciplina delle locazioni transitorie, diretta ad impedire ogni strumentalizzazione del tipo contrattuale finalizzata alla elusione della legge, si desume allora ulteriore conferma dell'applicabilità dell'art. 80, nella lettura datane dalla Corte costituzionale, la quale condiziona l'operatività della norma all'apporto volitivo del locatore che abbia scelto di rimanere inerte pur nella consapevolezza del mutamento di destinazione anche alle locazioni transitorie di cui all'art. 5 della legge n. 431 del 1998.

Né sembra potersi considerare di ostacolo alla applicazione della disposizione la previsione della forma scritta di cui all'art. 1, quarto comma, della nuova legge. Al di là dell'osservazione che, secondo la ricostruzione qui accolta, la forma scritta non è prevista *ad substantiam*, ma si iscrive nel quadro delle nullità di protezione invocabili dal solo conduttore, è decisiva l'osservazione che il requisito formale si colloca nella fase di formazione del vincolo, ma non impedisce che questo, sorto validamente, sia successivamente assoggettato alla disciplina pertinente, in ossequio al congegno predisposto dalla legge. Si pensi, al riguardo, che il requisito formale non è di ostacolo al transito delle locazioni preesistenti, pur concluse verbalmente, nel nuovo regime, ai sensi dell'art. 2, sesto comma, della legge n. 431 del 1998.

Certamente, nel sistema della legge n. 392 del 1978, l'art. 80 era destinato a raffrontarsi con una nozione di transitorietà più omogenea di quella accolta dalla nuova

²¹⁵ Acierno, Art. 5. Contratti di locazione di natura transitoria, in AA.VV., Le nuove locazioni abitative, Milano 2000, 118 s..

legge. Ciò, tuttavia, non conduce ad escludere l'applicabilità dell'art. 80 alla materia delle locazioni transitorie, bensì soltanto a riconoscere che la norma può operare nei soli limiti della compatibilità. In questo senso, posto che l'applicazione dell'art. 80 è in prima battuta determinata dall'uso impresso dal conduttore alla cosa locata in difformità dalla previsione contrattuale, occorre ammettere che la condotta di questi può assumere rilievo, per i fini in discussione, solo nell'ipotesi in cui sia stata determinata dal venir meno delle ragioni che egli stesso aveva originariamente posto a fondamento della transitorietà: perciò, non potrebbe attribuirsi alcun rilievo al mutamento d'uso operato dal conduttore nel caso in cui la transitorietà fosse stata determinata, *ab origine*, dall'esigenza del locatore di concedere in locazione l'immobile per un periodo inferiore a quello minimo legale.

7.3. Simulazione e durata

In termini analoghi occorre affrontare il problema dell'ammissibilità dell'azione di simulazione del contratto di locazione abitativa transitoria. Orbene, poiché l'intento del legislatore è quello di riconoscere lo statuto della transitorietà alle sole locazioni che siano realmente transitorie, pur secondo la nozione allargata che oggi la legge accoglie, deve reputarsi che la previsione dell'espressa dichiarazione e documentazione dell'esigenza transitoria posta a carico del conduttore reagisca esclusivamente sul piano dell'onere probatorio imposto al medesimo: il quale, per dimostrare l'accordo simulatorio, in applicazione delle regole stabilite dall'art. 1417 c.c., dovrà misurarsi con la scrittura contrattuale e la documentazione ad essa allegata, analogamente a quanto accadeva in passato, qualora i contraenti non si fossero limitati ad enunciare meramente la transitorietà del rapporto, ma ne avessero concretamente e specificamente indicato le ragioni.

I contratti transitori, secondo quanto disposto tanto dal primo che dal secondo decreto ministeriale citati, non possono avere durata inferiore ad un mese e superiore a diciotto mesi. Tale limitazione dell'autonomia privata - osserva la dottrina - «appare uno dei più significativi esempi di legislazione ottusamente dirigistica, la quale può comportare, nel caso di specie, conseguenze davvero abnormi»²¹⁶, tenuto conto della eterogenea pluralità di situazioni - tanto del locatore, quanto del conduttore - in cui l'esigenza transitoria potrebbe essere soddisfatta attraverso la stipulazione di contratti di durata superiore ai diciotto mesi ed inferiore ai tre anni.

Nondimeno, rammentato il principio di conformità del contratto di locazione transitoria al contratto-tipo, non può non riconoscersi che i contratti di locazione transitoria di durata inferiore al mese ovvero superiore ai diciotto mesi si pongono al di fuori dello statuto loro pertinente, e non possono essere come tali considerati validi, con la conseguenziale applicazione alle ipotesi menzionate, seppure in via di interpretazione estensiva, dell'art. 13, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, il quale prevede la nullità di ogni pattuizione volta a derogare ai limiti di durata del contratto stabiliti dalla stessa legge.

In particolare, in caso di durata inferiore al mese, potrà essere richiesta in giudizio l'applicazione legale del termine minimo mensile previsto. Nel caso che la durata del contratto stipulato per esigenze transitorie sia fissata in misura superiore a diciotto mesi, e sempre che il contratto non abbia già avuto esecuzione per una durata superiore a tale soglia, il giudice, tenuto conto della volontà delle parti, dovrà decidere se applicare il termine massimo previsto dal decreto ministeriale, ovvero la durata del contratto di locazione ordinaria: durata che, in quest'ultimo caso, tenendo conto della circostanza che le locazioni transitorie di cui all'art. 5 derogano alla durata contrattuale minima prevista per i contratti di cui all'art. 2, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, sembrerebbe più appropriata in misura triennale piuttosto che quadriennale, rinnovabile.

7.4. Canone delle locazioni transitorie

L'art. 2, quarto comma, d.m. 5 marzo 1999, sulla scia della «convenzione nazionale», aveva stabilito che i canoni di locazione dei contratti di natura transitoria ricadenti nelle undici aree metropolitane di Roma, Venezia, Genova, Milano, Bologna, Firenze, Torino, Napoli, Bari, Palermo e Catania, dei Comuni con esse confinanti e di quelli capoluogo di provincia dovessero essere definiti dalle parti all'interno dei valori minimi e massimi stabiliti per le fasce di oscillazione per le zone omogenee, come individuate per i contratti a canone «concertato», ex art. 2, terzo comma, della legge n. 431 del 1998. Il successivo d.m. 30 dicembre 2002 ha aggiunto che gli Accordi territoriali relativi a questo tipo di contratti possono prevedere variazioni, fino ad un massimo del 20 per cento, dei valori minimi e massimi anzidetti per tenere conto, anche per specifiche zone, di particolari esigenze locali.

Entrambi i decreti ministeriali, poi, hanno stabilito che, in caso di inesistenza di accordo a livello locale, i valori di riferimento sono quelli definiti dalle condizioni

²¹⁶ Gabrielli-Padovini, *La locazione di immobili urbani*, Milano, 2001, p. 321.

previste dal decreto ministeriale di cui all'articolo 4, terzo comma, 1. 9 dicembre 1998, n. 431. Al momento occorre fare riferimento al d.m. 10 marzo 2006 ²¹⁷emesso dal Ministro delle infrastrutture, il quale ha in sostanza previsto che, in mancanza di accordi locali, si ricorre agli accordi locali vicini. Diversamente da quanto prevedeva la legge n. 392 del 1978, dunque, tutte le locazioni transitorie, indistintamente, sono assoggettate al canone «concertato» determinato attraverso la contrattazione territoriale: ciò indipendentemente dalla pertinenza all'uno o all'altro contraente delle esigenze di transitorietà e dalla loro natura.

Dal nesso di collegamento tra la disciplina dei contratti di locazione transitoria ed i contratti di locazione a canone concertato di cui all'art. 2, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, discende, in via di interpretazione analogica, l'applicabilità dell'art. 13, commi 4 e 5. È perciò possibile al conduttore, nel caso che il contratto transitorio stabilisca un canone superiore ai limiti fissati negli accordi locali, di agire per l'accertamento della nullità delle pattuizioni volte ad attribuire al locatore un canone superiore a quello massimo, per la riconduzione della locazione a condizioni conformi e per la restituzione delle somme indebitamente versate²¹⁸.

8. Le locazioni transitorie preesistenti all'entrata in vigore della legge n. 431/1998

Per quanto riguarda la sorte dei contratti di locazione transitoria stipulati, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 392 del 1978, anteriormente alla data del 30 dicembre 1998, ossia all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, occorre rammentare che l'art. 14, quinto comma, di quest'ultima stabilisce che ai contratti per la loro intera durata continuano ad applicarsi, ad ogni effetto, le previgenti disposizioni normative in materia di locazioni.

Perciò, un contratto di locazione transitoria stipulato prima della nuova legge è destinato a rimanere assoggettato, fino alla sua scadenza, alla disciplina dettata dal citato art. 26 della l. 392/1978. In tutto il periodo antecedente alla scadenza contrattuale, il conduttore, sussistendone i presupposti, può invocare l'applicazione della durata e del canone previsti dalla legge n. 392 del 1978, facendo valere il congegno contenuto nell'art. 79 della stessa legge.

Indipendentemente da ogni considerazione sulla compatibilità del nuovo regime delle

²¹⁷ V. per esteso, con commento di Gabriele De Paola, in *Guida dir.*, 2006, 25, 12.

²¹⁸ Verardi, *I contratti di natura transitoria*, in AA. VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 154.

locazioni transitorie con l'art. 80 della legge n. 392 del 1978, quest'ultima disposizione opera certamente per tutto il corso del rapporto stipulato in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998.

Per quanto attiene alle ipotesi di rinnovo tacito della locazione transitoria anteriormente conclusa, verificatosi successivamente all'entrata in vigore della nuova legge, va ricordato che quest'ultima, al sesto comma dell'art. 2, stabilisce che «*i contratti di locazione stipulati prima dell'entrata in vigore della presente legge che si rinnovano tacitamente sono disciplinati dal primo comma del presente articolo*»: in questo caso, dunque, sorge il quesito se si abbia soggezione del preesistente rapporto alla disciplina del contratto di locazione a canone libero, con durata quadriennale rinnovabile salvo giusta causa, ovvero se il congegno di transito non possa invece operare.

Come si è altrove rammentato, taluno, ragionando sulla base del rilievo che l'art. 2, sesto comma, non disciplinerebbe la rinnovazione tacita, ma la presupporrebbe, ha escluso l'applicabilità della norma alle locazioni transitorie, salvo che esse contemplino la rinnovazione in mancanza di disdetta, poiché il congegno, in tal caso, non potrebbe operare, essenzialmente in ragione della previsione formale dettata dall'art. 1, quarto comma, della legge n. 431 del 1998, facendo sorgere un nuovo contratto di natura abitativa primaria da quello transitorio²¹⁹. Secondo l'indirizzo accolto dalla giurisprudenza, invece, anche i vecchi contratti stipulati per soddisfare esigenze transitorie del conduttore, che si rinnovino tacitamente dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, sono attratti, quanto alla durata, dalla disciplina di cui all'art. 2, primo comma, della nuova legge. L'opposta soluzione urterebbe sia contro la lettera che contro la *ratio* dell'art. 2, sesto comma, l. 9 dicembre 1998, n. 431. Contro la lettera, perché tale disposizione si riferisce ai «contratti di locazione» senza distinguere locazioni transitorie e primarie. Contro la *ratio*, individuata nella celerità del transito dal vecchio al nuovo regime, perché la tesi contrapposta consentirebbe la permanenza *sine die* di contratti transitori *ex art. 26* citato, in coesistenza con i nuovi contratti transitori disciplinati dall'art. 5 l. 9 dicembre 1998, n. 431.

Tale soluzione è stata ad esempio accolta dai giudici fiorentini²²⁰ il quale in un giudizio in cui, con il conforto di parte della dottrina, si era sostenuto che la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 2 della legge n. 431 del 1998 non potesse

²¹⁹ Falabella, Le locazioni transitorie, in *Rass. loc. cond.*, 2004, 279 ss.

²²⁰ Trib. Firenze 2 dicembre 2004, in *Arch. loc.*, 2005, 189.

applicarsi ai contratti pendenti alla data di entrata in vigore della legge stipulati per soddisfare esigenza abitative di natura transitoria del conduttore ha precisato che tale interpretazione non appare condivisibile, «perché urta irrimediabilmente sia contro la lettera che contro la *ratio* del sesto comma dell'articolo 2 legge n. 431 del 1998.

Viceversa, la tesi secondo cui l'ultimo comma dell'articolo 2 della legge n. 431 del 1998 si applica anche a contratti che erano stati stipulati ai sensi dei previgenti articoli 1 e 26 della legge n. 392 del 1978 aderisce alla lettera della disposizione in esame e non pone problemi applicativi, giacché alla prima scadenza (utile) successiva all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, le parti possono disdettare il contratto ed eventualmente rinegoziarlo o come rapporto turistico o come rapporto transitorio *ex art.* 5 legge n. 431 del 1998, o come rapporto di anni 3+5; in difetto di disdetta, non vi è ragione di ritenere che le parti non abbiano accettato il transito del rapporto alla disciplina (di anni 4+4) dettata dal primo comma dell'articolo 2 della legge n. 431 del 1998.

Non dissimili gli argomenti svolti da altra sentenza di merito²²¹.

Bisogna però tenere conto, nell'esame delle ora citate pronunce, che i giudici hanno deciso casi in cui la locazione transitoria contemplava la previsione convenzionale di rinnovo in mancanza di disdetta. Con più ampia motivazione anche il tribunale capitolino²²² ha aderito al medesimo indirizzo. Detto tribunale, in particolare, ha

²²¹ Trib. Bari 7 aprile 2005, in *Arch. loc.*, 2005, 445, che sul punto ha così motivato: «Essendo stato stipulato il contratto nel vigore della legge n. 392 del 1978, spetta a questo giudice individuare, indipendentemente dalla prospettazione fattane dalle parti, quale sia il regime giuridico applicabile, alla luce della disciplina transitoria, al fine di valutare la legittimità della disdetta e la data di scadenza contrattuale: occorre cioè individuare quale sia la sorte delle locazioni per esigenze transitorie concluse prima dell'entrata in vigore della legge di riforma, che si siano rinnovate in epoca successiva. Come sostenuto da autorevole dottrina, conformemente a quanto accade per le locazioni ad uso abitativo (che, per il combinato disposto degli artt. 2, ultimo comma, e 14, quinto comma, della legge n. 431 del 1998, sono assoggettate alla nuova normativa qualora si siano tacitamente rinnovate dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, venendo ad innestarsi la regola sulla durata quadriennale con rinnovo automatico per uguale periodo sulla disciplina dei rapporti in corso), deve ritenersi che l'ampiezza della disposizione di cui all'art. 2 imponga la sua applicazione anche ai contratti, stipulati per soddisfare esigenze transitorie del conduttore di cui all'art. 26 della legge n. 392 del 1978, che si rinnovino dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998: tale conclusione appare indirettamente confermata dal tenore dell'art. 5 della legge n. 431/1998 che concerne "la stipula" e non "il rinnovo" dei contratti di natura transitoria. Ne discende che i contratti per uso transitorio stipulati sotto il vigore della legge n. 392 del 1978, che si siano rinnovati tacitamente nel vigore della nuova normativa, saranno attratti, quanto alla durata ed al canone, dalla disciplina di cui all'art. 2 della legge n. 431 del 1998».

²²² Trib. Roma 24 febbraio 2005, *inedita*, che così argomenta: «Rigettate ... entrambe le domande riconvenzionali, il contratto in esame deve ritenersi riconducibile nell'ambito delle locazioni transitorie, sottratte in forza della disposizione di cui all'art. 26 della legge n. 392 del 1978, tale essendo la normativa applicabile al momento del perfezionamento dell'accordo, all'applicazione della medesima legge e, conseguentemente, regolata in base alla normativa del codice civile. Quantunque la data del rapporto fosse stata secondo la scrittura *inter partes*, fissato in tre mesi, ovvero dal 18 settembre al 18 dicembre 1990, senza necessità di disdetta, tuttavia la condotta della locatrice che per ben 13 anni dopo la pattuita

analizzato il meccanismo di transito dal vecchio al nuovo regime, affermando che esso trova applicazione anche con riguardo alle locazioni transitorie²²³.

Volendo in conclusione tirare le fila, considerando gli argomenti avanzati dalla dottrina e quelli sostenuti dalla giurisprudenza, sembra da osservare che, se si condivide l'affermazione secondo cui l'art. 1, quarto comma, della legge n. 431 del 1998 esige la forma scritta soltanto per le locazioni stipulate *ex novo*, e non per quelle preesistenti

scadenza ha lasciato la conduttrice nella detenzione dell'immobile senza dare inizio ad alcuna procedura nei confronti di costei al fine di conseguire la liberazione del bene locato, accompagnata alla riscossione dei canoni senza alcuna diversa imputazione delle somme a tale titolo incassate, e senza alcuna differente manifestazione di volontà contraria al protratto godimento da parte della locataria ... deve necessariamente interpretarsi come manifestazione tacita di volontà di rinnovazione del contratto. Reputata, invero, secondo l'insegnamento della S.C., la compatibilità dell'istituto della tacita rinnovazione con la transitorietà del contratto²²², deve conseguentemente escludersi che il rapporto in esame sia cessato all'originaria scadenza del 18 dicembre 1990, essendosi lo stesso per contro rinnovato ai sensi dell'art. 1597 c.c. di tre mesi in tre mesi fino all'entrata in vigore della nuova disciplina degli usi abitativi, costituita dalla legge n. 431 del 1998».

²²³ Trib. Roma 24 febbraio 2005, *inedita*, che così continua: «La nuova legge, nel regolamentare i rapporti in corso, è infatti intervenuta sul meccanismo della tacita rinnovazione disponendo nell'art. 2, sesto comma, che i contratti rinnovatisi tacitamente, per i quali cioè non sia stata data tempestiva disdetta, successivamente alla data del 30 dicembre 1998, data in cui la legge è divenuta vigente, restano automaticamente assoggettati alla disciplina del primo comma dello stesso articolo e conseguentemente transitano, a decorrere dalla prima scadenza successiva al 30 dicembre 1998, nel regime di durata di quattro anni più quattro previsto dalla nuova legge quale durata minima legale per le locazioni ad uso abitativo. La suddetta disposizione, quantunque collocata nel corpo dell'art. 2, norma questa volta a regolamentare le locazioni abitative cosiddette ordinarie, deve intendersi, unitamente all'art. 14, quinto comma, come norma transitoria di portata generale, applicabile cioè all'intera categoria delle locazioni abitative, in ordine alla durata dei contratti in corso. Il raffronto tra le due citate disposizioni induce infatti a ritenere che entrambe siano dirette a disciplinare la sorte di tutti i contratti con destinazione abitativa stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della nuova legge, dettando una disciplina tra loro complementare, essendo ognuna di esse riferita alle due diverse fasi in cui viene a trovarsi il preesistente rapporto locatizio. L'art. 14, quinto comma, secondo il quale ai contratti per la loro intera durata continuano ad applicarsi ad ogni effetto le disposizioni normative vigenti prima dell'entrata in vigore della legge, fa sì che il contratto, per il quale il periodo di durata pattiziamente convenuta o legalmente fissata sia ancora in corso alla data del 30 dicembre 1998, resti assoggettato alla disciplina originariamente applicabile fino alla data di scadenza. Quando invece tale termine sia spirato e ciò nonostante il contratto si sia tacitamente rinnovato per mancanza di disdetta, trova necessariamente applicazione, a decorrere dalla prima scadenza successiva all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, l'art. 2, sesto comma, il quale prevede che i contratti di locazione, precedentemente stipulati, che si rinnovino tacitamente sono disciplinati dal comma primo dello stesso art. 2, norma questa che a sua volta prevede l'applicabilità del termine di durata di quattro anni più quattro. E dunque evidente, dal raffronto tra le due norme, che la linea di demarcazione per l'applicabilità delle diverse disposizioni ivi contenute è costituita dalla «scadenza» del contratto, nel senso che questo resta assoggettato, prima di tale termine, alla disciplina vigente al momento della sua costituzione, per effetto dell'art. 14, quinto comma, e transitano, invece, ove continui a rimanere in corso dopo lo stesso termine, nel nuovo regime di durata, in applicazione dell'art. 2, sesto comma. In altri termini, allorquando le parti abbiano avuto la facoltà di impedire il tacito rinnovo del rapporto e non l'abbiano esercitata, la norma di cui all'art. 2, sesto comma, non consente la sopravvivenza di regimi diversi da quelli contemplati dalla stessa novella, riconducendovi il rapporto ancora in corso per effetto del tacito rinnovo è senza fare distinzione alcuna tra le disposizioni originariamente applicabili — e dunque comprendendo tanto le locazioni assoggettate alla legge n. 392 del 1978 quanto quelle disciplinate, come nel caso dei contratti transitori, dal codice civile — nello schema di cui all'art. 2, primo comma. Applicando tali disposizioni, deve ritenersi che il contratto transitorio in esame, mentre si è tacitamente rinnovato di tre mesi in tre mesi secondo la disciplina del codice civile, è per contro transitato alla scadenza del 18 marzo 1999, ovvero sia la prima scadenza successiva all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1998, in difetto di disdetta, nel regime di durata di quattro anni più quattro».

rinnovatesi, non sembra esservi ostacolo a condividere la soluzione dell'applicabilità dell'art. 2, sesto comma, anche alle preesistenti locazioni transitorie. Ciò, però, nel quadro di applicazione della consueta disciplina in materia di rinnovazione tacita, applicabile anche alle locazioni transitorie²²⁴. Per i contratti transitori in cui è inserita la clausola del tacito rinnovo in mancanza di disdetta, la rinnovazione opera per effetto della clausola di rinnovazione; negli altri contratti transitori, strutturati come contratti a tempo determinato senza previsione di disdetta, la rinnovazione tacita potrà realizzarsi in applicazione della disciplina dell'art. 1597, primo comma, c.c., secondo cui: «La locazione si ha per rinnovata se, scaduto il termine di essa, il conduttore rimane ed è lasciato nella detenzione della cosa locata».

Occorre infine considerare che il decreto ministeriale previsto dall'art. 5 della nuova legge reca la data del 5 marzo 1999 e che gli accordi locali ivi contemplati sono stati ovviamente formati successivamente ad esso. Sembra inevitabile concludere che i contratti di natura transitoria conclusi dopo il 30 dicembre 1998, ma prima della formazione degli accordi locali, debbano essere attratti dalla disciplina dei contratti a canone libero di cui all'art. 2 della legge n. 431 del 1998, rimanendo così assoggettati alla durata quadriennale rinnovabile salvo giusta causa. Non v'è dubbio, però, che le parti abbiano la facoltà, dopo l'approvazione degli accordi locali, di conformarsi ad essi, novando oggettivamente il contratto.

9. Le locazioni per esigenze degli studenti universitari nella legge n. 431 del 1998

Stabilisce l'art. 5, secondo comma, della legge n. 431 del 1998 che «in alternativa a quanto previsto dal primo comma, possono essere stipulati contratti di locazione per soddisfare le esigenze abitative di studenti universitari sulla base di contratti-tipo definiti dagli accordi di cui al comma 3». La norma è stata, di già, novellata ad opera della legge n. 2 del 2002: la predisposizione dei «contratti-tipo» spetta oggi al «decreto ministeriale».

Si comprende, dunque, dall'esordio della disposizione dedicata agli studenti universitari («in alternativa a quanto previsto»), che questi possono accedere non soltanto alla stipulazione dei contratti transitori specificamente previsti per soddisfare le loro esigenze, ma anche ai contratti transitori dei quali si è in precedenza discusso, ossia dei contratti transitori «comuni» di cui all'art. 5, primo comma, della legge n. 431 del

²²⁴ Cass. 7 luglio 1997 n. 6145 in *Mass. Giur. It.*, 1997, in *Arch. loc.*, 1997, in *Foro It.* 1997, I; Cass. 28 marzo 2001 n. 4472, in *Mass. Giur. It.*, 2001, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, nota di De Tilla.

1998. Naturalmente, nulla impedisce agli studenti universitari di stipulare, quali conduttori, contratti di locazione «ordinari» secondo i modelli previsti dall'art. 2, commi 1 e 3, della stessa legge, ovvero contratti a canone libero ed a canone «concertato».

L'art. 5, terzo comma, cui rinvia il comma precedente, appena menzionato, soggiunge, quindi, che «è facoltà dei Comuni sede di università o di corsi universitari distaccati, eventualmente d'intesa con comuni limitrofi, promuovere specifici accordi locali per la definizione, sulla base dei criteri stabiliti ai sensi del secondo comma dell'art. 4, di contratti-tipo relativi alla locazione di immobili ad uso abitativo per studenti universitari. Agli accordi partecipano, oltre alle organizzazioni di cui al terzo comma dell'art. 2, le aziende per il diritto allo studio e le associazioni degli studenti, nonché cooperative ed enti non lucrativi operanti nel settore». Secondo la legge n. 2 del 2002, gli accordi locali hanno oggi ad oggetto i soli canoni.

Della locazione transitoria destinata a soddisfare le esigenze degli studenti universitari, inoltre, si occupa l'art. 3 del d.m. 5 marzo 1999, il quale, sotto la rubrica «*Criteri generali per la determinazione dei canoni e per i contratti tipo per gli studenti universitari fuori sede*», stabilisce che:

- nei Comuni sede di università o di corsi universitari distaccati, nonché nei comuni limitrofi, gli accordi territoriali devono prevedere particolari contratti tipo per soddisfare le esigenze degli studenti universitari fuori sede;
- tale tipologia contrattuale è utilizzata esclusivamente qualora l'inquilino sia iscritto ad un corso di laurea in un comune diverso da quello di residenza (da specificare nel contratto);
- i contratti di cui al primo comma hanno durata da sei mesi a tre anni e possono essere sottoscritti o dal singolo studente o da gruppi di studenti universitari fuori sede o dalle aziende per il diritto allo studio;
- i canoni di locazione sono definiti in accordi locali sulla base delle fasce di oscillazione per aree omogenee stabilite negli accordi territoriali di cui all'art. 1;
- gli accordi locali di cui al terzo comma dell'art. 2 della l. 9 dicembre 1998, n. 431 individuano le relative misure di aumento o di diminuzione degli intervalli di oscillazione in relazione alla durata contrattuale, potendosi tenere conto della presenza del mobilio;
- negli stessi accordi territoriali, che individuano i valori minimi e massimi esprimendoli in lire/mq utile o, eventualmente, secondo gli usi locali, possono essere

previste particolari clausole in materia di manutenzioni ordinarie e straordinarie, ripartizione degli oneri accessori ed altro.

La trattativa territoriale ha il compito di definire il contratto tipo, sulla base dei seguenti elementi e condizioni:

- a) durata minima di sei mesi e massima di trentasei mesi;
- b) rinnovo automatico salvo disdetta del conduttore;
- c) facoltà di recesso da parte del conduttore per gravi motivi;
- d) facoltà di recesso parziale per il conduttore in caso di pluralità di conduttori;
- e) esclusione della sublocazione;
- f) modalità di consegna con verbale o comunque con descrizione analitica dello stato di conservazione dell'immobile;
- g) produttività di interessi legali annuali sul deposito cauzionale che non superi le tre mensilità;
- h) esplicito richiamo ad accordi sugli oneri accessori ai fini della ripartizione tra le parti ed in ogni caso richiamo alle disposizioni degli articoli 9 e 10 della legge 27 luglio 1978, n. 392;
- i) previsione di una commissione conciliativa stragiudiziale facoltativa.

In base al d.m. 5 marzo 1999, il contratto deve contenere tutti gli elementi ed i riferimenti documentali ed informativi sulla classificazione catastale, le tabelle millesimali, lo stato degli impianti e delle attrezzature tecnologiche anche in relazione alle normative sulla sicurezza nazionale e comunitaria, nonché una clausola che faccia riferimento alla reciproca autorizzazione ai sensi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

Sempre in base al d.m. 5 marzo 1999, i contratti di locazione realizzati in base ai criteri ora definiti possono essere stipulati esclusivamente utilizzando i contratti tipo stabiliti negli accordi locali, a depositarsi presso il comune unitamente agli accordi territoriali.

Più asciutto il testo del d.m. 30 dicembre 2002, il quale, all'art. 3, stabilisce quanto segue:

«Nei comuni sede di università o di corsi universitari distaccati e di specializzazione nonché nei comuni limitrofi e qualora il conduttore sia iscritto ad un corso di laurea o di perfezionamento ovvero di specializzazione in un comune diverso da quello di residenza, possono essere stipulati contratti per studenti universitari di durata - precisata negli allegati tipi di contratto - da sei mesi a tre anni (rinnovabili alla prima scadenza, salvo disdetta del conduttore). Tali contratti possono essere sottoscritti o dal singolo

studente o da gruppi di studenti universitari o dalle aziende per il diritto allo studio. I canoni di locazione sono definiti in appositi Accordi locali sulla base dei valori per aree omogenee ed eventuali zone stabiliti negli Accordi territoriali di cui all'articolo 1. Per le proprietà di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, si procede mediante accordi integrativi, stipulati fra i soggetti e con le modalità indicate nel medesimo articolo 1. Sono approvati i tipi di contratto, rispettivamente per le proprietà individuali (allegato E) e per le proprietà di cui all'articolo 1, commi 5 e 6 (allegato F). I contratti di locazione di cui al presente articolo sono stipulati utilizzando esclusivamente i tipi di contratto di cui al precedente comma. Le parti contrattuali possono essere assistite, a loro richiesta, dalle rispettive organizzazioni sindacali».

Indipendentemente dall'ubicazione dell'immobile locato in un Comune ad alta tensione abitativa, trovano applicazione, con riguardo alle locazioni transitorie per gli studenti universitari, le agevolazioni fiscali previste dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 431 del 1998. In tal senso va indubbiamente letto il combinato disposto della menzionata disposizione e dell'art. 4, primo comma, d.m. 5 marzo 1999 (nonché l'analoga disposizione dell'art. 5 d.m. 30 dicembre 2002), secondo cui ai contratti di locazione a canone «concertato» di immobili situati nei Comuni ad alta tensione abitativa, «nonché ai contratti di cui agli artt. 1, terzo comma, e 5, secondo comma, della medesima legge n. 431 del 1998» - indipendentemente, dunque, dalla collocazione dell'immobile in un Comune ad alta tensione abitativa - si applica la disciplina fiscale ivi prevista.

Riassunto il quadro delle disposizioni applicabili alla materia, si può brevemente osservare, in primo luogo, che la disciplina delle locazioni transitorie di cui all'art. 5, secondo comma, della legge n. 431 del 1998 è riferita ai soli studenti fuori sede: l'accesso al tipo contrattuale, ai sensi dell'art. 3, primo comma, d.m. 5 marzo 1999 (nonché dell'analoga disposizione del d.m. 30 dicembre 2002) è infatti limitato alle «sole ipotesi in cui l'inquilino sia iscritto a un corso di laurea in un comune diverso da quello di residenza». Non v'è distinzione, invece, tra studenti in corso e fuori corso. Può convenirsi che siano compresi nella previsione anche gli iscritti ad un corso di diploma universitario²²⁵.

La stipulazione dei contratti di locazione per studenti universitari è certamente sottoposta all'osservanza del requisito formale di cui all'art. 1, quinto comma, della

²²⁵ Verardi, *I contratti di natura transitoria*, in AA. VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 158.

legge n. 431 del 1998, ed anzi, il d.m. 5 marzo 1999, all'art. 3, settimo comma (così come il d.m. 30 dicembre 2002), impone l'utilizzo dei contratti-tipo. Condivisibili considerazioni critiche sono state mosse alla scelta, operata dall'art. 3, secondo comma, d.m. 5 marzo 1999 (così come dal successivo decreto ministeriale) di prevedere che il contratto sia sottoscritto dal singolo studente, oltre che da gruppi di studenti o da aziende per il diritto allo studio, e non anche da soggetti diversi, quali i genitori, che offrono normalmente maggiori garanzie economiche al locatore²²⁶.

La durata deve essere compresa tra i sei mesi ed i tre anni. Riguardo alla inderogabilità di tali limiti ed alla nullità parziale della clausola derogativa, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, della legge n. 431 del 1998, valgono le considerazioni svolte in riferimento ai contratti transitori «comuni».

Il recesso del conduttore è previsto per gravi motivi. In caso di pluralità di conduttori, è consentito il recesso parziale: la locazione, così, prosegue nei confronti degli altri. È da escludere che i rimanenti conduttori possano unilateralmente decidere di sostituire il conduttore receduto con altro conduttore in mancanza del consenso del locatore. Se ne deduce, dunque, che, per effetto del recesso di uno dei conduttori, gli altri potrebbero trovarsi assoggettati all'obbligazione di pagamento di un canone proporzionalmente superiore a quello originariamente pattuito: è però da credere che la circostanza possa essere valutata sul piano dei gravi motivi giustificativi del recesso successivo dei conduttori esposti al pagamento di un canone superiore a quello in precedenza dovuto.

Il canone è definito negli accordi locali, attraverso la fissazione di fasce di oscillazione per aree omogenee. La misura massima del canone, stabilita in considerazione delle caratteristiche obiettive dell'immobile e della durata del rapporto, è imposta a pena di nullità parziale ai sensi dell'art. 13, quarto comma, della legge n. 431 del 1998: il conduttore può perciò conseguire in giudizio la determinazione del canone dovuto, in sostituzione di quello concordato, attraverso l'azione di riconduzione a condizioni conformi di cui all'art. 13, quinto comma, della stessa legge. Non è previsto aggiornamento del canone.

La sublocazione è vietata. Si è ritenuto, a tal riguardo, che debba trovare applicazione l'art. 21 della legge 23 maggio 1950, n. 253, che prevede la presunzione di sublocazione nei casi in cui l'immobile sia occupato da persone che non sono al servizio o ospiti con carattere transitorio del conduttore né a questo legate da vincoli di parentela o affinità entro il quarto grado (la norma sopravvive alle abrogazioni disposte dall'art. 84 della

²²⁶ Verardi, *op. cit.*, 159.

legge n. 392 del 1978)²²⁷.

²²⁷ Cass. 5 maggio 1993 n. 5190, in *Arch. loc.*, 1993, 742, in *Foro It.*, 1994, I, 104.

CAPITOLO TERZO

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998: ULTERIORI FATTISPECIE

CAPITOLO TERZO
AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA L. 431/1998:
ULTERIORI FATTISPECIE

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Appartamenti dotati di mobilio - 2.1. Codice civile e regime vincolistico - 2.2. Definizione di arredamento e mobilio - 2.3. caratteristiche qualitative dei mobili - 2.4. Maggiorazione del canone - 2.5. obbligazioni delle parti - 2.6. Risoluzione per morosità - 2.7. Mobilio fornito da un terzo - 3. Il contratto di alloggio - 3.1. Alloggio in *residence* - 4. Casa-albergo - 4.1. Organizzazione di tipo alberghiero - 4.2. Servizi - 4.3. Fattispecie - 4.4. Immobile destinato a *residence* - 5. Affittacamere - 5.1. Caratteristiche dell'attività - 5.2. Stazioni di cura, soggiorno e turismo - 5.3. Locazione d'immobile da adibire all'attività di affittacamere - 6. « Posto-letto » con uso di cucina e servizi - 7. Locazione collegata a rapporto di lavoro - 7.1. Alloggio di servizio - 7.2. Alloggio del portiere - 8. La locazione di “complessi immobiliari” - 9. La locazione ad uso foresteria.

1. Premessa

Sotto altro profilo, il principio dell'autonomia contrattuale dettato dall'art. 1322 c.c. ha condotto le parti contraenti, anche in tema di locazione, oltre i confini della disciplina dei contratti tipici, inducendole sul piano concreto ad adottare modelli contrattuali che assumono una configurazione, per così dire, “anomala” rispetto alle fattispecie “nominate”.

Talvolta, alla concessione del godimento di un immobile ad uso abitativo si accompagna la fornitura di particolari servizi volti a migliorarne il godimento fino ad acquistare un peso dominante nell'economia del rapporto, senza, per questo apportare alcuna modifica alla tipica causa locatizia.

In altri casi, invece, l'utilizzazione dell'immobile con particolari modalità soddisfa non il bisogno di abitazione primaria del conduttore bensì altra sua esigenza, comportando un diverso conformarsi del modello locatizio.

.

2. Appartamenti dotati di mobilio

Il meccanismo delle nullità stabilito all'art. 79 della l. 392/1978 rappresentava l'arma deterrente di cui il legislatore avrebbe potuto avvalersi per scongiurare artifici, non sempre neutralizzabili, finalizzati alle elusioni della misura del «tetto» dell'«equo canone», che a volte appariva insufficiente ed eccessivamente distante dai prezzi vigenti per le locazioni di immobili sul c.d. «libero mercato», se si considera che la rendita dell'immobile fissata dal legislatore non poteva superare la misura del 3,85% del suo

valore locativo.

Il più facile congegno finalizzato ad aggirare la normativa era rappresentato, in tal senso, dall'utilizzo degli appartamenti già dotati di mobilio, come oggetto della locazione: figura particolare ed abbastanza marginale del codice civile.

2.1. Codice civile e regime vincolistico

La categoria degli appartamenti mobiliati è disciplinata dall'art. 1574 c.c. dove, a proposito della locazione senza determinazione di tempo, si rileva la distinzione tra «camere ed appartamenti mobiliati» e «mobili forniti dal locatore per l'arredamento del fondo urbano» riguardo ai primi, essendo la misura della pigione commisurata all'unità di tempo prescelta per l'occupazione dell'immobile, la durata si intende ad essa corrispondente; per i «mobili forniti dal locatore per l'arredamento del fondo urbano», la durata coincide con quella della locazione del bene che i mobili sono destinati ad arredare.

Si tratta, come la dottrina ha chiarito, di situazioni diverse: nel primo caso viene in evidenza un bisogno contingente del conduttore, palesato dall'aver preferito non provvedere direttamente all'arredamento; la *ratio* della seconda situazione, invece, è quella di creare un collegamento esterno tra «due contratti posti in essere da soggetti distinti e quindi estranei alla nozione stessa di contratti collegati»²²⁸, che ha per effetto la parificazione della loro durata.

Data la marginalità del ruolo che questi contratti assumono nell'ambito delle locazioni ad uso abitativo, si può dire che essi esplicano in pieno l'autonomia delle parti, sia per quanto concerne la completezza e la qualità del mobilio sia nella determinazione della misura del corrispettivo, attraverso una valutazione individuale delle molteplici varianti.

Tale ampiezza dell'autonomia contrattuale non risultò significativamente scalfita allorché la legislazione vincolistica stabilì il blocco del canone, sancendo la nullità dei patti in deroga. L'applicabilità del divieto d'aumento del solo corrispettivo era circoscritta nell'ambito del godimento dell'immobile locato, restando inalterata la possibilità per le parti di stabilire una nuova, ancorché più elevata, misura per quello dei mobili, nonostante la originaria determinazione del canone in maniera unitaria.

La Suprema Corte²²⁹ infatti aveva precisato che l'originaria determinazione unitaria del canone non impediva alle parti di pattuire successivamente aumenti del canone,

²²⁸ Tabet, *La locazione-conduzione*, Milano, 1972, 290.

²²⁹ Cass. 20 febbraio 1968 n. 613.

considerando separatamente quella parte del corrispettivo corrispondente al godimento dei mobili, che costituiva la componente esclusa dal regime di blocco dei canoni.

Sulla base di tali linee interpretative, la fornitura di mobilio, anche in corso di rapporto, poteva sorreggere la liceità di un aumento del canone, essendo pacifico l'indirizzo giurisprudenziale per il quale il patto di maggiorazione del canone di locazione oltre i limiti stabiliti dalle leggi vincolistiche non costituiva violazione delle norme imperative di blocco dei fitti quando l'aumento trovasse giustificazione in particolari vantaggi attribuiti al conduttore²³⁰: nella specie, con specifico riferimento all'aumento del canone in relazione alla fornitura di mobili²³¹.

La legge n. 392 del 1978 c.d. dell'« equo canone» ha invece contemplato un corrispettivo unico: essa ha specificato che il prezzo dell'arredamento altro non è se non una maggiorazione del canone legale, dovendo pertanto essere determinato in una misura percentuale fissa, scaturente dal collegamento tra costo del godimento dei mobili e costo del godimento dell'alloggio.

Recitava infatti l'art. 12, quinto comma, della legge (ora abrogato dall'art. 14 della l. 431/1998) che «se l'immobile locato è completamente arredato con mobili forniti dal locatore ed idonei, per consistenza e qualità, all'uso convenuto, il canone, determinato ai sensi dei commi precedenti, può essere maggiorato fino ad un massimo del 30% ».

Il dato testuale confermava la preoccupazione di evitare aggiramenti della normativa, soprattutto considerando che alcune aggettivazioni e specificazioni, assenti nell'originaria proposizione normativa, erano stati aggiunti in sede di elaborazione parlamentare. In particolare, la Camera dei deputati, con appositi emendamenti, aveva stabilito che l'arredamento dovesse essere completo, indicando, quali parametri per il giudizio di idoneità all'uso convenuto, quelli della consistenza e qualità. Si intendeva evitare, in tal modo, ogni incertezza che potesse aprire varchi nel sistema dell'« equo canone», affermando, in maniera inequivocabile, che un corrispettivo maggiore di quello legale non poteva essere consentito se non entro limiti ben precisi e sempre che trovasse corrispondenza in un concreto miglioramento del godimento dell'immobile da parte del conduttore, senza generare tuttavia riflessi sulla tipicità locatizia.

Sulla base di tale *ratio* andava affrontata l'esegesi della dizione normativa.

2.2. Definizione di arredamento e mobilio

²³⁰ Cass. 13 aprile 1977 n. 1392; Cass. 27 aprile 1979 n. 2459.

²³¹ V. Pret. Roma 31 maggio 1980 n. 4579.

Nella comune accezione linguistica, la nozione di arredamento comprende tanto il mobilio che le suppellettili che arricchiscono un alloggio, una stanza, un locale. Il mobilio costituisce il «complesso dei mobili»; le suppellettili indicano quella serie di oggetti che conferiscono un particolare tono e contribuiscono a migliorare il godimento dell'immobile: lampadari, tendaggi, quadri, vasellame.

Partendo dalla definizione, si potrebbe desumere che la legge n. 392 del 1978, allorché affermava che l'appartamento doveva essere «completamente arredato con mobili», limitava l'obbligo del locatore alla sola dotazione dei mobili (il c.d. mobilio) e non pure di quegli altri oggetti utili a renderlo maggiormente confortevole: con la conseguenza che il godimento di suppellettili (oltre quelle sopra indicate, anche tappeti, apparecchio TV, stoviglie, soprammobili) poteva formare oggetto di separato contratto di locazione.

La Relazione al d.d.l. governativo sull'« equo canone»²³² chiariva che doveva trattarsi di appartamenti completamente ed effettivamente ammobiliati, con dotazione degli arredi e degli accessori indispensabili per la vita del conduttore e della sua famiglia. mobili idonei «a soddisfare tutte le esigenze collegate ad un normale tenore di vita all'interno dell'abitazione».

Emergeva dunque un criterio funzionale, in quanto occorreva aver riguardo all'uso convenuto: il mobilio doveva essere sufficiente ai bisogni del conduttore, valutati con un giudizio di normalità o in relazione a sue esigenze particolari espressamente indicate nel contratto. Si trattava, a ben guardare, di una nozione non nuova, prossima a quella utilizzata dall'art. 1608 c.c., che menziona i «*mobili sufficienti*» dei quali l'inquilino ha l'obbligo di dotare la casa, mobili che la dottrina rapporta al numero, alla capacità ed all'importanza dei locali²³³.

Volendo per comodità esemplificare, potevano reputarsi indispensabili in una stanza da letto, oltre al letto, l'armadio, il/i comodino/i; nella cucina, un mobile o armadietti pensili per le stoviglie, l'apparecchio per cucinare il cibo, il frigorifero; nella stanza da pranzo, il tavolo con congruo numero di sedie, una credenza. Si trattava chiaramente del minimo per qualificare l'appartamento «mobiliato»: la presenza di altri mobili, poltroncine nella stanza da letto, librerie, attaccapanni, non influiva perciò sul tipo di contratto, bensì sul *quantum* della maggiorazione del canone.

La completezza del mobilio andava considerata sia con riguardo all'appartamento nel suo complesso, nel senso che ogni locale doveva avere confortevoli mobili, sia con

²³² Atto Senato n. 465 — VII legislatura.

²³³ Cfr. Visco, *Le case in condominio*, Milano, 1973, 303.

riferimento ai singoli ambienti, non potendosi definire l'immobile «completamente arredato» se taluno di essi non fosse dotato di mobilio sufficiente. Non era tale, ad esempio, l'appartamento mancante dell'armadio nella stanza da letto o della credenza in quella da pranzo.

Insomma non bastavano «un letto, un tavolo e poche sedie o altro mobilio di scarso valore per giustificare l'aumento del canone»²³⁴: l'aumento doveva essere in definitiva collegato ad una situazione che consentisse al conduttore di godere dei mobili occorrenti per le normali esigenze di abitazione, dalla quale è chiaramente lontana l'idea del «bivacco».

2.3. Caratteristiche qualitative dei mobili

Su tale constatazione, il legislatore del 1978 aveva puntualizzato il contenuto dell'obbligazione del locatore affermando che i mobili dovessero essere «idonei, per consistenza e qualità, all'uso convenuto». Un mobile, idoneo a soddisfare una determinata esigenza (ad esempio, il letto per dormire), può essere scelto tra una vasta gamma di tipi fino a raggiungere il carattere dell'unicità. Già in precedenza, traendo spunto dall'aggettivo «sufficiente» adoperato dal citato art. 1608 c.c., la dottrina aveva avvertito che sarebbe stato incongruo collocare mobili vecchi e senza valore in una casa signorile, come sarebbe stato assurdo pretendere un mobilio di lusso in una casa di persone economicamente modeste²³⁵.

Adoperando il termine qualità, il legislatore si era adeguato all'interpretazione, rapportando il mobilio alla tipologia dell'immobile nonché alla zona di ubicazione²³⁶. Rapporto che trovava precisa rispondenza e più completa applicazione nell'aggancio del valore del mobilio a quello dell'appartamento attraverso l'accorgimento tecnico della «maggiorazione» del canone, sicché per gli appartamenti mobiliati veniva individuato quasi un nuovo parametro per la determinazione del valore locativo dell'oggetto del godimento, che era appunto considerato unitariamente (alloggio + mobilio).

Il termine consistenza indicava poi la solidità, la resistenza dei mobili: doveva trattarsi di un mobilio, che sebbene usato, si presentasse in discreto stato di conservazione²³⁷; dovendo l'appartamento mobiliato soddisfare l'esigenza abitativa del conduttore e della

²³⁴ Così Cappelli, *L'equo canone*, Roma, 1979, 98.

²³⁵ Cfr. Visco, *Le case in condominio*, Milano, 1973.

²³⁶ In tal senso Nuzzo, *Commento all'art. 12*, in AA.VV., *Equo canone «Commentario Cedam»*, 2° ed., Padova, 1980.

²³⁷ Cfr. art. 1575, n. 1, c.c..

sua famiglia secondo un criterio di normalità.

Collocandosi tale dizione nell'ambito dell'uso abitativo, andava riferita al bisogno concreto del conduttore, sempreché esternato nelle trattative e formalizzato nell'accordo. Al fine di valutare l'idoneità del mobilio occorreva insomma che il conduttore dicesse se voleva due stanze da letto ed una da pranzo, oppure una da letto una da pranzo ed un soggiorno: il giudizio sulla congruità del mobilio doveva infatti tenere conto di tali sue diverse esigenze. In caso di mancata indicazione doveva presumersi che il mobilio consegnato fosse funzionale all'uso convenuto, salva la possibilità di desumere il contrario dalle circostanze (*ex art. 1587, n. 1, c.c.*) o di provarlo altrimenti.

2.4. Maggiorazione del canone

L'attrazione del prezzo per il godimento del mobilio nel canone legale, attraverso la consentita sua maggiorazione, sembrava evidenziare una sorta di valore locativo complessivo, del quale quello del mobilio era una delle componenti, con la conseguenza che il "prezzo" andava modellato su quello dell'immobile, dando luogo ad un corrispettivo unitario.

Il limite d'aumento del 30% indicava una sorta di proporzione tra immobile e mobilio: così, ad esempio, se il valore locativo del primo era di L. 100.000.000, per applicare la maggiorazione nella misura massima il valore del mobilio doveva aggirarsi intorno a L. 30.000.000. Il limite del 30%, poi, operava anche se, nello specifico caso, il valore del mobilio superasse tale proporzione rispetto a quello locativo dell'appartamento: il che poteva avvenire sia con riferimento alla quantità dei mobili, sia per la presenza di un mobile d'epoca di particolare importanza.

Tutto ciò che costituiva l'arredamento dell'immobile, e perciò considerato dalle parti parte integrante dell'oggetto della locazione, non poteva più essere distolto dalla sua originaria destinazione anche se il suo valore superava il limite del 30% consentito ai fini dell'incremento del canone, nel senso che i mobili di pregio non potevano essere sostituiti con altri di minor valore, ancorché idonei per consistenza e qualità all'uso convenuto, né il conduttore poteva richiedere un arredamento meno costoso ed ottenere così una riduzione della maggiorazione.

Era ben possibile, invece, che ciò avvenisse sull'accordo delle parti. Come era del pari consentito che, nel corso del rapporto, fossero aggiunti nuovi mobili ovvero fossero sostituiti alcuni di essi con altri di maggior pregio. In tali casi si aveva una diminuzione

od un aumento, sempre con il limite del 30%, della «maggiorazione»: sosteneva tale possibilità l'interpretazione analogica dell'art. 25 della legge n. 392 del 1978 per il quale «ciascuna delle parti, in ogni momento del rapporto contrattuale, ha diritto all'adeguamento del canone in relazione all'eventuale mutamento» dei coefficienti correttivi del costo base. La *ratio* di tale norma, che poteva sorreggere anche la proposta interpretazione circa il mobilio, era infatti quella di graduare il prezzo della locazione in base all'entità del godimento che il conduttore ne traeva.

Sulla «maggiorazione» *de qua* si rifletteva poi anche l'aggiornamento del canone, *ex* art. 24 della legge, proprio perché il corrispettivo aveva carattere unitario. Diversa sarebbe stata la soluzione ove si fosse preferita una qualificazione della «maggiorazione» come «aumento consentito», affidato, senza riferimento al valore del mobilio e con il solo limite del 30%, agli accordi tra le parti. In tale prospettiva, infatti, mentre il prezzo per il godimento dell'immobile si sarebbe giovato del meccanismo di cui all'art. 24 della legge, quello per il mobilio sarebbe restato fermo all'originaria determinazione, con la conseguenza che la proporzione sarebbe andata col tempo a scemare. La dizione dell'art. 12 (che parlava di maggiorazione del canone «determinato ai sensi dei commi precedenti») e soprattutto quella dell'art. 24 (che faceva riferimento al «canone definito ai sensi degli artt. da 12 a 23») impedivano tuttavia di sostenere tale interpretazione alternativa.

2.5. Obbligazioni delle parti

Essendo oggetto del contratto l'«appartamento mobiliato», gli obblighi delle parti andavano riguardati con riferimento a tale bene unitariamente considerato. Il regime da applicare doveva essere ricostruito attraverso l'integrazione della normativa codicistica con quella della legge n. 392 del 1978 che aveva irrigidito la valutazione di talune componenti.

In particolare, quanto alla consegna, il «buono stato di manutenzione» di cui all'art. 1575, n. 1, c.c. trovava specificazione in quell'idoneità, «per consistenza e qualità, all'uso convenuto» di cui all'art. 12 della legge n. 392 del 1978; la riduzione del corrispettivo che il conduttore, avvalendosi dell'art. 1578 c.c., può di regola richiedere in presenza di vizi della cosa, in questo caso del mobilio, andava rapportata alla diminuita proporzione tra il suo valore e quello dell'appartamento.

Circa gli obblighi del conduttore, restava fermo che egli doveva osservare la diligenza del buon padre di famiglia nel servirsi della cosa, e quindi anche del mobilio, per l'uso

determinato nel contratto o per quello altrimenti desumibile dalle circostanze (art. 1587, n. 1, c.c.): non gli era consentito, così, togliere i mobili dall'alloggio ed accatastarli in un deposito, probabilmente, avrebbe potuto sostituire singoli pezzi qualora avesse preferito arredare l'abitazione con mobili propri. Doveva ritenersi altresì consentita l'aggiunta di altri mobili, *ex art.* 1593 c.c., e lo spostamento di essi da una stanza all'altra, potendo il conduttore dare una sistemazione più confacente ai suoi gusti ed alle sue esigenze.

Quanto al resto, riparazioni e manutenzione, perdita e deterioramento, restituzione, restavano ferme le disposizioni del codice civile.

Non era esclusa la locazione, anche contestualmente all'appartamento, solo di alcuni pezzi di arredamento, per soddisfare particolari esigenze del conduttore, come nel caso che gli occorresse il mobilio soltanto per alcuni ambienti ovvero che intendesse acquistarne in futuro, sia pure in costanza della durata legale del contratto di locazione. Potevano allora essere stipulati due separati contratti concernenti rispettivamente l'alloggio, ad «equo canone», ed i singoli «pezzi», ad un prezzo rimesso alla valutazione delle parti. In proposito, va precisato che il criterio dell'art. 12 della legge n. 392 del 1978, collegato alla previsione dell'art. 79 della stessa legge, forniva, a prescindere dalle ipotesi di simulazione, sufficienti garanzie per il conduttore onde evitare possibili aggiramenti della normativa.

2.6. Risoluzione per morosità

Sembra utile segnalare che, stante l'unicità del rapporto sinallagmatico e la considerazione unitaria della prestazione del conduttore, intesa quale obbligazione di pagamento del «canone maggiorato», in caso di morosità era possibile ottenere lo speciale procedimento di convalida di sfratto, se il locatario avesse ommesso di corrispondere il canone in misura completa, limitandosi cioè al versamento dell'«equo canone» calcolato con riferimento al solo appartamento e senza tener conto della «maggiorazione».

Le controversie attinenti al mobilio, e cioè alla sua idoneità, completezza, consistenza e qualità, nonché al valore attribuitogli, rientravano certamente tra quelle relative alla determinazione del canone, sicché andavano trattate con lo speciale rito di cui all'art. 447-*bis* c.p.c. e, prima ancora, degli artt. 43 ss. della legge n. 392 del 1978.

2.7. Mobilio fornito da un terzo

La dottrina più attenta ha ipotizzato, fra i possibili tentativi di elusione della normativa sulla determinazione legale del canone, la conclusione di due diversi contratti di locazione dell'alloggio e del mobilio, concesso in godimento, quest'ultimo, da persona diversa dal locatore dell'immobile.

Orbene, a prescindere dall'esperibilità delle azioni di cui agli artt. 1447 e 1448 c.c., poteva convenirsi, sulla considerazione che i due contratti, seppure indipendenti, integrassero un'operazione complessa finalizzata alla realizzazione di un interesse unitario, che, tenendo conto della *ratio* della disciplina e con una corretta utilizzazione dello strumento del collegamento negoziale, fosse possibile giungere alla dichiarazione di nullità della pattuizione con cui si tentava di eludere la legge²³⁸.

3. Il contratto di alloggio

Allorché il godimento dell'immobile è accompagnato dalla fornitura di una serie di servizi che connotano il rapporto in tale misura da caratterizzarlo in maniera autonoma si ha, come un'antica giurisprudenza ebbe ad affermare, un contratto di alloggio, il cui elemento di diversità dalla locazione va individuato «nella prestazione di determinati servizi di carattere alberghiero che si aggiungono al godimento della cosa locata»²³⁹.

Tali fattispecie, rimaste al di fuori della sfera di applicazione della legge n. 392 del 1978, sono parimenti estranee all'ambito della legge n. 431 del 1998.

In argomento, la Suprema Corte²⁴⁰, vigente la legge n. 392 del 1978, ha avuto occasione di affermare che la speciale disciplina locatizia non si applicava «a quelle situazioni in cui il godimento dell'immobile si accompagna alla fornitura di particolari servizi, che non attengono al migliore godimento dell'immobile, ma soddisfino bisogni diversi da quello dell'abitazione, ancorché ad esso in qualche modo collegati.

In tale ambito vanno ricomprese quelle situazioni, tradizionalmente definite miste, in cui si ha la fornitura al cliente di servizi consistenti, normalmente, nella fornitura, cambio e lavaggio della biancheria da letto e da bagno, nella pulizia della stanza e del bagno, nella fruizione di determinate utenze, quali riscaldamento, luce, acqua calda e fredda e simili.

Si tratta, dunque, di situazioni in cui l'elemento per così dire «alberghiero» acquista

²³⁸ Così Nuzzo, *Commento all'art. 12*, in AA.VV., *Equo canone «Commentario Cedam»*, 2° ed., Padova, 1980, n. 14.

²³⁹ Cass. 12 luglio 1950 n. 1850; Cass. 23 maggio 1953 n. 1548.

²⁴⁰ Cass. 12 giugno 1984 n. 3493, in *Foro It.*, 1984, I, 2773; in *Giust. Civ.*, 1984, I, 2781; in *Arch. loc.*, 1984, 402.

decisivo peso, conferendo al contratto una fisionomia causale del tutto differente dal tipico modello locatizio, alla disciplina del quale rimane del tutto estraneo.

In realtà, l'esigenza del cliente è nel caso in esame quella di una dimora temporanea, durante la quale l'albergatore assicura e mantiene una serie di attività connesse al godimento dell'alloggio, quali l'effettuazione delle pulizie, la fornitura della biancheria, dell'acqua, dell'energia elettrica per gli usi personali del cliente. Si tratta, quindi, di un rapporto di tipo precario, caratterizzato dalla possibilità di recesso *ad nutum* per entrambe le parti.

Il cliente, in particolare, non ha una detenzione qualificata del bene poiché, in ogni caso, promette *ab initio*, quale presupposto della richiesta prestazione, la cessazione di ogni *animus detinendi* appena ricevuta notizia, da controparte, del venir meno del servizio: sicché, ove l'albergatore lo estrometta dall'alloggio, contro ogni accordo od anche per ingiusto motivo, potrà ipotizzarsi un risarcimento dei danni sotto il profilo dell'inadempimento contrattuale, ma non è configurabile una tutela possessoria²⁴¹.

3.1. Alloggio in residence

Sostenuta, specie in alcune zone, è la richiesta di un particolare tipo di abitazione, di ridotte dimensioni, in genere, due stanze, cucinino e bagno, completamente arredata con mobilio, suppellettili, stoviglie e biancheria, dotata di ambienti comuni, quali sala da gioco, sala TV, ed organizzata in un sistema che eviti al fruitore le preoccupazioni connesse all'uso di un «normale» appartamento: la stipula di contratti di fornitura per le varie utenze, l'assunzione di personale ad ore per le pulizie, gli interventi per le piccole riparazioni.

Non è questa la sede per analizzare le motivazioni e le implicazioni di una tale preferenza. Può solamente constatarsi come essa appaia sorretta: dal desiderio di una propria abitazione che hanno molti giovani non appena raggiungono l'autonomia economica dalla famiglia d'origine; dal bisogno d'alloggio che consegue alla separazione personale dei coniugi; dalle esigenze di chi ha frequente occasione di recarsi in una determinata città e non intende far capo, per motivi economici od organizzativi, alla tradizionale ospitalità alberghiera; dalla solitudine delle persone anziane che a volte trovano, in tale sistemazione, soluzione anche a problemi di assistenza (talune case-albergo sono infatti riservate a tale ultima categoria ed

²⁴¹ Cass. 8 agosto 1983 n. 4403, in *Mass. Giur. It.*, 1985; in *Nuova Giur. Civ.*, 1986, I, 73, nota di Giove; in *Arch. loc.*, 1986, 275.

organizzate di conseguenza).

Appare innegabile, in questi casi, una tendenza alla stabilità del rapporto, diretto a realizzare in larga misura il soddisfacimento di una esigenza abitativa primaria, sia pure a condizioni particolari. Il che avrebbe potuto giustificare, sul piano normativo, la previsione di una durata minima e di un limite all'aumento percentuale del corrispettivo, «libero» al momento della stipulazione del contratto, da agganciarsi alle variazioni ISTAT ovvero all'aumento del costo dei servizi.

Il legislatore del 1978, ed ugualmente quello del 1998, non ha però inteso affrontare il problema, reputando che l'occupazione di appartamenti in *residence* abbia natura temporanea e transitoria ed intendendo, altresì, privilegiare il momento economico dell'attività²⁴².

La soluzione, pur consentendo un controllo delle tariffe praticate, attraverso l'equiparazione dell'attività in esame a quella alberghiera, con possibilità di interventi da parte dell'autorità amministrativa²⁴³, lasciava del tutto affidati alla volontà dell'imprenditore, anche quanto alla durata, rapporti che, è bene ribadire, coinvolgono l'esigenza di abitazione primaria.

Ai contratti concernenti tale tipo di alloggi non si applicava, né si applica tuttora, la disciplina locatizia. La loro estraneità a tale disciplina era stata affermata anche dalla giurisprudenza formatasi nel vigore della normativa vincolistica che aveva, in via di principio, escluso dal regime di blocco i contratti atipici, riconducendo in tale categoria quelli aventi ad oggetto alloggi in *residence*²⁴⁴.

In tal senso si è pronunciata la giurisprudenza formatasi in riferimento alla legge n. 392 del 1978. Si è dunque ribadito che, mentre nel contratto di locazione l'oggetto della prestazione si esaurisce nel godimento del bene, ancorché siano fornite prestazioni accessorie rientranti fra i normali servizi condominiali, nel contratto di albergo e di *residence* tale godimento si accompagna e si integra con una serie di servizi di natura

²⁴² Così la Relazione al Parlamento sulla legge vincolistica in tema di locazioni: «Il contratto si presenta come normale manifestazione dello svolgimento di un'attività imprenditoriale di carattere industriale, che generalmente viene organizzata mediante l'utilizzo di un immobile con particolari caratteristiche di struttura; la predisposizione di servizi sia comuni (lavanderia, bar, tavola calda, piscine, campi da tennis, ecc.) che individuali (telefono ed altro); l'apprestamento di un adeguato insieme di persone (per la portineria, la vigilanza, la segreteria, le pulizie, ecc.) e di mezzi (biancheria, stoviglie ed accessori per cucina). L'attività svolta in tale forma, dovendosi considerare unitariamente sotto l'aspetto economico, giuridico e sociale come entità inscindibile, comporta la quantificazione di un canone che comprenda, a sua volta inscindibilmente, sia il godimento dell'immobile sia quello delle cose e dei servizi forniti».

²⁴³ Cfr. Preden, *Inapplicabilità dell'equo canone ai « residence »*, in *Giust. civ.* 1980, I, 511.

²⁴⁴ Lazzaro-Preden-Varrone, *Le locazioni cit.*, 2° ed., 38; Trib. Milano 19 maggio 1977, in *Giur. it.* 1978, I, 2, 484.

genericamente alberghiera, riconducibili al contratto di somministrazione e al contratto d'opera, che assumono una rilevanza paritetica rispetto alla prestazione dell'alloggio²⁴⁵.

Si configura così un contratto misto²⁴⁶ in cui è esclusa la tipicità locatizia, sempreché siano ravvisabili i particolari servizi aventi per oggetto un *facere* positivo di prevalente rilievo causale nel rapporto sinallagmatico²⁴⁷. Tali servizi, cioè, devono connotare in tale misura il rapporto da caratterizzarlo in maniera del tutto autonoma, indipendentemente dal fatto che la loro prestazione avvenga al di fuori di ogni assetto e organizzazione di tipo imprenditoriale²⁴⁸.

Confermando anche più recentemente il proprio indirizzo, la giurisprudenza di legittimità ha ulteriormente precisato che la qualificazione del rapporto come contratto di alloggio in *residence* non può essere esclusa per il fatto che il godimento dell'immobile si sia protratto per oltre un decennio, poiché se è vero che tale contratto

²⁴⁵ Cass. 4 febbraio 1987 n. 1067, in *Arch. Loc.*, 1987, 311.

²⁴⁶ Pret. Roma 30 maggio 1979, in *Foro it.* 1979, I, 2154; in *Giust. civ.* 1980, I, 504; in *Riv. giur. ed.* 1979, I, 812.

²⁴⁷ Così Pret. Roma 18 aprile 1980, in *Temi rom.* 1980, 600; analogamente Pret. Roma 18 ottobre 1979, in *Temi rom.* 1979, 760 e in *Foro it.* 1980, I, 260.

²⁴⁸ Cass. 12 giugno 1984 n. 3493, in *Giust. Civ.*, 1984, I, 2781. La Suprema Corte (Cass. 2 novembre 1992 n. 11859, in *Mass. Giur. It.*, 1992), in proposito, ha compiutamente osservato quanto segue: «L'oggetto proprio del contratto di locazione, secondo lo schema tipico individuato dall'art. 1571 cod. civ., è costituito, come è noto, dall'obbligazione di far godere una cosa mobile od immobile per un tempo determinato, contro il pagamento di un corrispettivo. Allo stesso sono collegate le specifiche obbligazioni principali del locatore (art. 1575 cod. civ.) e del conduttore (art. 1587 cod. civ.), che trovano poi una particolare regolamentazione in materia di locazione di fondi urbani (fra cui, ad esempio, in ordine alla distribuzione dell'onere delle riparazioni: artt. 1576 e 1609 cod. civ.). E' a questo schema tipico che si riferisce la legge 27 luglio 1978, n. 392, sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani (artt. 1 ss.), siano essi destinati ad abitazione o ad usi diversi (artt. 27 ss.), cui rimangono estranei, viceversa, altri contratti, più o meno atipici, anche se collegati al godimento di un bene. Sulla natura giuridica del contratto di locazione non incide, peraltro, il fatto che l'immobile sia arredato, dacché in tal caso la locazione, il cui ambito non è limitato, come si è precisato, ai beni immobili, si estende anche ai mobili che l'arredano, secondo l'espressa previsione dell'art. 12, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, che prevede, in tal caso, una maggiorazione del canone fino ad un massimo del 30%. Ugualmente, non ne snatura l'oggetto l'esistenza e la stessa prestazione di quei servizi, normalmente connessi alla gestione condominiale comune, quali il portierato od il riscaldamento, il cui costo è posto dalla legge a carico del conduttore, salvo patto contrario. Sono tali caratteristiche che distinguono il contratto di locazione da quello di albergo o di *residence*, nei quali la prestazione di determinati servizi assume funzione paritetica rispetto al godimento dell'immobile ed entra nel sinallagma contrattuale. Il contratto di abitazione in *residence*, che ha assunto negli ultimi tempi una particolare rilevanza in relazione alle mutate condizioni sociologiche della popolazione italiana (e, in generale, europea), che è quello che qui interessa, ha normalmente, ma non necessariamente, carattere transitorio. Nello stesso contratto, all'oggetto principale, costituito dal godimento di un monolocale od appartamento forniti di arredamento, si aggiunge la prestazione di una serie di servizi, simili ai servizi alberghieri, quali il portierato, la fornitura della luce, la pulizia dei locali e della biancheria etc., quali contenuto specifico del sinallagma contrattuale, nonché l'esistenza di altri servizi, quali ristorante, etc., liberamente fruibili. Viceversa, ne rimangono esclusi, come nel contratto di albergo, alcune obbligazioni proprie del contratto di locazione, quali quella di provvedere alle piccole riparazioni (art. 1609 cod. civ.). ... E' l'esistenza e l'effettiva fornitura di alcuni servizi, e la possibilità di fruizione di altri nonché l'esclusione di talune obbligazioni proprie del conduttore, secondo quanto chiarito in precedenza, che distingue la locazione del contratto di *residence*».

ha carattere transitorio, esso non è però incompatibile con un godimento stabile²⁴⁹.

4. Casa-albergo

La varietà delle situazioni non sempre consente di determinare se, con riferimento ad una particolare fattispecie, si concreti una locazione di immobile, sia pure particolarmente godibile per la presenza di determinati servizi, ovvero un contratto di natura alberghiera.

In linea di principio può dirsi che si resta nell'ambito locatizio allorché i servizi siano finalizzati, in una funzione meramente accessoria, a migliorare il godimento dell'immobile: non incidono, pertanto, sulla tipologia del contratto, oltre che la già considerata fornitura di mobilio, il completo arredamento, l'esistenza di impianti sportivi condominiali. Si tratta, invece, di contratto d'alloggio quando il complesso dei servizi che il «locatore» fornisce serve a soddisfare bisogni inerenti al normale svolgersi della vita familiare. Su tali premesse e sulla scorta della giurisprudenza che ha esaminato tali problematiche, è possibile indicare alcune caratteristiche che sorreggono la diversa tipizzazione.

Nell'ambito dei principi affermati dalla Corte Suprema nelle sue pronunce più recenti²⁵⁰ si può affermare che il contratto di albergo, con le suindicate modalità, è un contratto atipico consensuale ad effetti obbligatori, che si perfeziona, anche verbalmente, normalmente con la conferma, da parte dell'albergatore, della disponibilità dell'alloggio, indipendentemente dall'assegnazione (e, a maggior ragione, dall'occupazione) della camera, ma si può concludere anche fra persone lontane mediante scambio di proposta ed accettazione, nel qual caso si considera concluso nel momento in cui il proponente, che può essere indifferentemente l'albergatore o il cliente, viene a conoscenza dell'accettazione. Ove sorgano contestazioni sulle obbligazioni vicendevolmente assunte, occorre avere riguardo alla proposta, quale si è delineata anche nel corso di eventuali trattative orali, tenuto conto che l'accettazione che contenga modifiche o integrazioni si trasforma in nuova proposta, bisognevole, a sua volta, di accettazione da parte dell'originario proponente²⁵¹.

Anche in questo caso, per individuare la disciplina da applicare a detto contratto, salvo le norme specifiche, si applicano i principi formulati in tema di contratto misto. In caso

²⁴⁹ Cass. 14 maggio 1999 n. 4763, in *Contratti*, 1999, 8-9, 844.

²⁵⁰ Cass., sez. III, 20 gennaio 2005, n. 1150, in *Rass. loc cond.*, 2005.

²⁵¹ Cass. 22 gennaio 2002, n. 707, in *Giust. Civ.*, 2002, I, 2817. Conforme: Cass. 24 luglio 2000, n. 9662, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2002, I, 20, con nota di Iorio.

di contratto misto, il negozio deve essere assoggettato alla disciplina unitaria dell'uno o dell'altro contratto, in base alla prevalenza degli elementi che concorrono a costituirlo. Siffatto criterio, tuttavia, non vale certamente ad escludere ogni rilevanza giuridica agli elementi del contratto non prevalente, i quali sono regolati con norme proprie se queste non sono incompatibili con quelle del contratto prevalente²⁵². Se nella fattispecie il carattere prevalente è individuato dalle parti negli elementi propri della locazione, poiché il contratto è finalizzato a dare un alloggio ad una famiglia, ciò comporta che la disciplina da applicare è appunto quella della locazione.

Tra gli obblighi del conduttore vi è quello della restituzione del bene locato (art. 1590 c.c.), ed in caso di ritardata restituzione egli è tenuto a dare al locatore il corrispettivo convenuto fino alla riconsegna, salvo l'obbligo di risarcire il maggior danno (art. 1591 c.c.).

In tema, merita di essere segnalato che, secondo la Suprema Corte, la disciplina applicabile al contratto non deve essere individuata in relazione all'attività svolta dal locatore, ma alla effettiva destinazione del bene: allorché quest'ultimo è finalizzato a soddisfare esigenze di carattere meramente abitativo, dettate da fattori contingenti, come la mancanza di disponibilità di altro alloggio per motivi di calamità naturale, non vi sono perciò ragioni preclusive a che un contratto con tali finalità possa essere costituito da un contratto stipulato con una organizzazione alberghiera²⁵³.

La Corte Suprema ha, inoltre, osservato che non vi sono ragioni preclusive alla possibilità che un contratto in favore di terzo sia costituito da un contratto di albergo (oppure di locazione), purché, ovviamente, lo stipulante vi abbia un interesse, che può essere non solo economico o istituzionale, ma anche morale²⁵⁴.

4.1. Organizzazione di tipo alberghiero

Essa si rinviene «nel caso in cui esiste un'impresa alberghiera che gestisce i servizi comuni e dà in locazione i singoli appartamenti secondo le regole comuni del contratto d'albergo»²⁵⁵. In genere si tratta di ospitalità per breve periodo, con offerta dell'appartamento in quel momento disponibile, senza alcuna scelta del «cliente».

²⁵² Cass. 2 dicembre 1997, n. 12199, in *Mass. Giur. It.*, 1997; Cass. 12 aprile 1999, n. 3578, in *Contratti*, 1999, 7, 669.

²⁵³ Cass., sez. III, 20 gennaio 2005, n. 1150, in *Arch. loc.*, 2005, 463.

²⁵⁴ Cass. 28 novembre 1994, n. 10158, in *Arch. loc.*, 1995, 347, per l'ipotesi di contratti di albergo stipulati da un Comune in favore di famiglie di sfrattati.

²⁵⁵ Cons. Stato, sez. V, 21 marzo 1972 n. 189.

Il gestore è sovente un imprenditore²⁵⁶ ed il contratto con il quale viene concesso il mini-appartamento «appare come tipica espressione di un ben individuato fenomeno economico, e cioè come normale manifestazione dello svolgimento di un'attività imprenditoriale di carattere industriale, qual è l'attività alberghiera in senso lato»²⁵⁷. I singoli appartamenti, tuttavia, possono essere di proprietà individuale, senza che ciò incida sulla qualificazione dell'attività svolta, a prescindere dal rapporto che si instaura tra proprietari e gestore, in quanto assume rilievo decisivo l'esistenza dell'organizzazione alberghiera.

4.2. Servizi

Per quanto attiene al contenuto delle prestazioni che il gestore deve offrire, può dirsi che, in genere, si rinvencono locali comuni messi a disposizione dei clienti, quali sala di lettura, da gioco, TV, autorimessa; sono predisposti servizi comuni, quali lavanderia, bar, centralino telefonico; vi è un approntamento di mezzi, quali biancheria da letto, bagno e tavola, stoviglie, e delle utenze, quali luce, acqua e gas, che, qual che sia il consumo che ne faccia l'ospite, vengono a gravare sul gestore; è presente una organizzazione del personale per il cambio, tre o più volte la settimana, a seconda del livello del *residence*, ed il lavaggio della biancheria, l'effettuazione della pulizia dell'appartamento, con la conseguenza che il gestore trattiene generalmente una chiave dello stesso²⁵⁸, il servizio di segreteria, l'effettuazione di quelle piccole riparazioni e sostituzioni (lampadine e stoviglie rotte) che, nel rapporto di locazione, sono a carico dell'inquilino.

Ovviamente, in presenza di tutti i requisiti indicati, si verte in tema di contratto alberghiero. Tale qualificazione, tuttavia, può riscontrarsi anche ove esistano soltanto alcuni di essi, dovendosi operare, nella considerazione dei casi particolari, una valutazione complessiva sia di quanto, al di fuori del puro godimento dell'immobile, viene offerto al «conduttore», sia del peso economico delle obbligazioni aggiuntive che si assommano in capo al «locatore», peso destinato a continue variazioni in relazione alla necessità di interventi di riparazione, ai maggiori o minori consumi effettuati dagli ospiti, all'aumento dei costi per il personale²⁵⁹.

Si coglie così la *ratio* dell'esclusione di tale contratto dall'ambito delle leggi n. 392

²⁵⁶ Cfr. Pret. Bologna 9 luglio 1979, in *Arch. loc.*, 1979, 449.

²⁵⁷ Pret. Roma 30 maggio 1979, cit.

²⁵⁸ Cfr., con riferimento alla «pensione», Cass. 30 novembre 1978 n. 5669.

²⁵⁹ Cfr. Pret. Bologna 9 luglio 1979, in *Arch. loc.*, 1979, 449.

del 1978 e n. 431 del 1998, soprattutto per quel che attiene al prezzo che, in questa diversa tipologia, scaturisce da valutazioni rigorosamente economiche che tengono conto del capitale investito e del costo della gestione globalmente considerato, al fine di consentire un risultato utile, e cioè un profitto²⁶⁰. Il locatore d'immobile, insomma, è percettore di un reddito immobiliare, e ciò vale anche nel caso di appartamento mobiliato o dotato di particolari *comforts*; il gestore di un *residence* svolge un'attività economica e, in misura più o meno ampia, pone un'organizzazione per la fornitura di servizi: il suo è un reddito d'impresa.

4.3. Fattispecie

La giurisprudenza ha ricondotto alla tipologia locatizia i casi in cui i servizi effettuati rientrano nel novero di quelli condominiali²⁶¹: portineria diurna e servizio di riscaldamento o aria condizionata²⁶²; pulizia delle parti comuni, ritiro della spazzatura e della posta, accensione e spegnimento del riscaldamento²⁶³.

Perché, infatti, possa configurarsi un contratto di alloggio, occorre la prestazione di servizi personali, quali la pulizia dell'appartamento e la sua manutenzione, il cambio della biancheria, la sorveglianza²⁶⁴; inoltre è necessaria la presenza fisica nell'immobile (o nelle immediate vicinanze) del gestore o dei suoi incaricati²⁶⁵, con la conseguenza che è da escludersi il contratto in questione nel caso di un appartamento situato a notevole distanza dall'edificio adibito a *residence*, impedendo tale circostanza all'utente di usufruire dei servizi alberghieri²⁶⁶. La presenza di ristorante-bar e lavanderia-stireria nonché l'effettuazione della pulizia dell'appartamento, soddisfacendo bisogni diversi dalla mera abitazione, concretano invece un contratto diverso dalla locazione²⁶⁷.

4.4. Immobile destinato a *residence*

Dall'individuazione dell'attività del titolare del *residence* come industriale-alberghiera deriva che il contratto con il quale questi trae in locazione l'immobile da adibire a casa-albergo rientra nella previsione dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 392 del 1978, sia che riguardi un unico immobile già approntato per quell'attività, sia che vengano

²⁶⁰ Così Pret. Roma 30 maggio 1979, cit.

²⁶¹ Pret. Prato 2 gennaio 1982, in *Arch. loc.*, 1983, 309.

²⁶² Cass. 4 febbraio 1987 n. 1607.

²⁶³ Pret. Treviglio 3 ottobre 1984, in *Arch. loc.*, 1984, 655.

²⁶⁴ Pret. Taranto 23 maggio 1986, in *Arch. loc.*, 1986, 724.

²⁶⁵ Pret. Monza 11 maggio 1983, in *Foro it.*, 1984, I, 2774.

²⁶⁶ Pret. Milano 9 giugno 1986, in *Arch. loc.*, 1987, 184.

presi in locazione più appartamenti per essere destinati alla bisogna.

Insomma, ove il conduttore, assunto in locazione l'immobile composto da un certo numero di appartamenti arredati, ad uso di abitazione con facoltà di sublocarlo a terzi, lo abbia adibito all'esercizio di *residence* (o casa-albergo) e tale destinazione sostanzialmente coincida con la volontà delle parti, la locazione deve essere considerata per uso industriale di tipo alberghiero²⁶⁸.

5. Affittacamere

L'art. 1 della legge 16 giugno 1939, n. 1111, individua l'affittacamere in colui il quale, senza esercitare un'azienda alberghiera, fornisce abitualmente alloggio per mercede, adibendo a tale scopo non oltre quattro camere ammobiliate con un numero massimo di sei letti o per sei ospiti; ovvero affitta abitualmente appartamenti o camere ammobiliate nelle stazioni di cura, soggiorno e turismo, senza limitazione del numero delle camere e degli ospiti.

Per quanto la legge non lo specifichi, deve reputarsi che oltre al trasferimento temporaneo della camera arredata devono esservi delle prestazioni, ancorché minime, quali la somministrazione di luce ed acqua, la pulizia della stanza, l'approntamento ed il cambio della biancheria da letto e da bagno²⁶⁹. Di solito poi l'attività è esercitata nella stessa abitazione del «gestore» per incrementare i propri redditi²⁷⁰. Orbene, valorizzando il momento della fornitura temporanea ed abituale di alloggio, la giurisprudenza ha qualificato tale attività come alberghiera, individuando una dimensione più piccola della «pensione» (caratterizzata, nella più bassa categoria, da un numero di almeno nove camere destinate ad alloggio temporaneo del cliente²⁷¹) ed indicandola a volte come pensioncina²⁷².

L'attività di affittacamere, allora, pur differenziandosi da quella alberghiera per le sue modeste dimensioni, ne presenta analoga natura, in quanto richiede non solo la cessione del godimento di locale ammobiliato e provvisto delle necessarie somministrazioni (luce, acqua, ecc.), ma anche la prestazione di servizi personali, quali il riassetto del locale stesso e la fornitura della biancheria da letto e da bagno, con caratteristiche

²⁶⁷ Pret. Roma 4 marzo 1983, in *Tem. rom.*, 1984, 622.

²⁶⁸ Pret. Roma 18 ottobre 1979, in *Foro it.*, 1980, I, 260.

²⁶⁹ Cfr. Pret. Treviglio 3 ottobre 1984, in *Arch. loc.*, 1984, 655.

²⁷⁰ L'osservazione è di Benvenuto, *Trasferimento dell'affittacamere*, nota a Pret. Torino 13 febbraio 1980, in *Orientamenti*, marzo-aprile 1980, 4.

²⁷¹ Cfr. allegato al r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 975.

²⁷² Pret. Torino 13 febbraio 1980, cit.

professionali e finalità speculative, pur a prescindere dal conseguimento o meno della prescritta licenza amministrativa.

In difetto di tale ultimo requisito, pertanto, quella cessione non può essere ricondotta nell'ambito dell'indicata attività, né quindi sottratta alla disciplina della locazione ad uso abitativo²⁷³.

5.1. Caratteristiche dell'attività

La giurisprudenza ha avuto occasione di evidenziare taluni momenti necessari perché si concreti l'esercizio di tale attività, concretantesi nell'abitudine, nel soggiorno non prolungato e nelle prestazioni accessorie.

Circa il requisito dell'abitudine, non è sufficiente, all'indicato fine, la fornitura di occasionale ricettività a terzi, ancorché dietro mercede²⁷⁴. Per la configurazione del reato di esercizio del mestiere di affittacamere senza la prescritta licenza dell'autorità, di cui all'art. 665 c.p., in relazione all'art. 108 t.u.l.p.s., non si richiede un'organizzazione particolare, essendo a tal fine sufficiente la disponibilità delle stanze in cui dare alloggio e fornire altri servizi accessori (biancheria, riassetto della camera, acqua, luce, gas) per mercede²⁷⁵.

Circa l'esigenza che il soggiorno non sia prolungato, è stato in proposito considerato come un rapporto duraturo tenderebbe a sfociare in una diversa figura contrattuale, mista ovvero riconducibile alla sublocazione parziale. E' invero da considerare che il contratto in parola ha di regola per unità di misura la settimana e comporta il pagamento dell'alloggio e di eventuali pasti, con la rinnovazione dell'impegno, con cadenza quindicinale.

Trattasi insomma di un soggiorno precario e di forestiero: ché, ove dovesse acquistare stabilità, verrebbe meno l'elemento della precarietà e prenderebbe vita un godimento a scopo di abituale abitazione²⁷⁶.

Per quanto attiene alla necessità di prestazioni accessorie, oltre la messa a disposizione del mobilio e delle somministrazioni d'uso (acqua, luce, riscaldamento), è necessaria la prestazione di servizi domestici che l'affittacamere, o persona da esso

²⁷³ Cass. 25 gennaio 1991 n. 755, in *Foro It.*, 1991, I, 1436; Cass. 18 maggio 1993 n. 5632, in *Arch. loc.*, 2006, 3, 342.

²⁷⁴ Cass. pen. 30 dicembre 1969 n. 1903; Cass. pen. 23 ottobre 1976 n. 10688.

²⁷⁵ Cass. pen. 17 marzo 1993 n. 2548.

²⁷⁶ Così Cass. 4 maggio 1949 n. 1124, in *Giur. compl. Cass. civ.* 1949, II, 225, con nota di Piazzese, *Natura giuridica del contratto d'impegno d'alloggio*.

dipendente ovvero facente parte della famiglia²⁷⁷, effettua a favore del cliente. Si tratta di una prestazione imprescindibile e qualificante la tipologia, che si concreta nella fornitura di servizi personali che consistono ordinariamente nella manutenzione della biancheria da letto e da bagno, nel riassetto dei locali, nella ricezione della corrispondenza, in mancanza delle quali si versa in un normale rapporto di locazione²⁷⁸.

In relazione a tale inquadramento è stata esclusa la configurabilità del tipo *de quo* in fattispecie caratterizzata dal godimento di un immobile arredato provvisto anche di stoviglie, materassi, cuscini e coperte, nonché dalla prestazione di servizi consistenti nella pulizia delle parti comuni, nel ritiro della posta e nella regolamentazione del riscaldamento²⁷⁹. In relazione a tali requisiti appare configurabile il contratto *de quo* nel caso di concessione in godimento di un appartamento arredato sito in un *residence*, anche se amministrato con gestione condominiale. Ciò che rileva infatti è la predisposizione dei servizi di cui s'è detto e che il «locatore» deve fornire, potendo poi adempiere tale suo obbligo nella maniera che reputa più conveniente (direttamente, tramite dipendenti, attraverso un contratto d'appalto con impresa specializzata).

Non sembra invece che la temporaneità, riscontrabile nel caso dell'affittacamere, impedisca tale qualificazione se il rapporto sia di più lunga durata, come generalmente avviene allorché si prende in « locazione » un appartamento in una casa-albergo.

5.2. Stazioni di cura, soggiorno e turismo

Per tali particolari zone è sufficiente, perché si verta nella nozione di affittacamere, l'abitudine nell'affitto di appartamenti ammobiliati, avendo la prestazione dei servizi accessori importanza del tutto secondaria²⁸⁰.

La natura dell'attività indicata comporta che il rapporto tra il titolare della minuscola attività alberghiera e l'ospite va qualificato come d'alloggio o di pensione, al di fuori di ogni idea locatizia e di conseguenza resta sottratto alla disciplina della locazione e, in particolare, alla normativa propria delle locazioni abitative primarie: ciò a prescindere dalla considerazione che sovente una tale esclusione troverebbe comunque sostegno nella transitorietà dell'esigenza abitativa soddisfatta.

Rispetto a tale contratto non è perciò configurabile un procedimento per convalida di

²⁷⁷ V. Cass. 20 gennaio 1978 n. 261.

²⁷⁸ Cass. pen. 23 ottobre 1976 n. 16088; Cass. pen. 21 marzo 1978 n. 3277; Cass. 12 giugno 1984 n. 3493; Pret. Monza 11 maggio 1983, in *Rass. equo canone*, 1985, 27.

²⁷⁹ Pret. Treviso 3 ottobre 1984, in *Arch. loc.*, 1984, 655.

²⁸⁰ Pret. Cortina d'Ampezzo 14 novembre 1974.

sfratto; mentre, per altro verso, non compete la qualifica di «sfrattato» a chi abbia ricevuto la disdetta dalla pensione in cui abita ed agisca per fare valere la propria necessità di riavere un appartamento locato, da lui acquistato²⁸¹.

5.3. Locazione d'immobile da adibire all'attività di affittacamere

Trattandosi di attività alberghiera, il contratto con il quale viene concesso in locazione un immobile da adibire all'attività di affittacamere è disciplinato nel capo II della legge n. 392 del 1978. Ed invero, come era stato detto nel vigore della normativa vincolistica, l'immobile nel quale viene esercitata l'attività di affittacamere, se tenuto in locazione, non è preso in considerazione per se stesso, come oggetto di locazione, ma come uno dei beni costituenti l'azienda di natura alberghiera per la realizzazione del fine di lucro proposti dall' esercente, con la conseguente applicabilità non delle norme relative alle locazioni di immobili urbani, ma di quelle relative agli immobili destinati ad uso di albergo, pensione e locanda²⁸².

Può verificarsi che un appartamento venga concesso in locazione per l'uso congiunto di abitazione del conduttore e di esercizio, da parte di questi, dell'attività di affittacamere. Il regime applicabile va ricercato utilizzando il criterio della prevalenza e cioè individuando se l'uso attuato in concreto coincida con la volontà delle parti e salva l'ipotesi, in caso di cambiamento unilaterale della destinazione, dell'applicabilità dell'art. 80 della legge 392/1978. A mero titolo esemplificativo può rammentarsi una pronuncia di merito secondo la quale l'autorizzazione alla sublocazione del maggior numero di vani di un alloggio (allo scopo di attivare una «pensioncina»), concessa dal locatore ad affittacamere, indica prevalente tale uso su quello dell'abitazione del locatario²⁸³. L'indirizzo prevalente della giurisprudenza di legittimità sostiene che il criterio per determinare l'uso prevalente di un immobile urbano locato e destinato a più usi quale quello di abitazione e di attività di affittacamere, al fine dell'individuazione del regime applicabile al contratto ai sensi dell'art. 80 della legge n. 392 del 1978, non può consistere esclusivamente nel raffronto fra le superfici destinate rispettivamente all'uno e all'altro uso, sebbene è determinante l'accertamento se l'abitazione del conduttore e della sua famiglia, e anche di personale dipendente, sia in funzione dello svolgimento dell'attività di affittacamere, o se, invece, tale attività sia marginale²⁸⁴.

²⁸¹ Cass. 30 novembre 1978 n. 5669.

²⁸² Cass. 24 marzo 1972 n. 920; Cass. 12 dicembre 1976 n. 4088.

²⁸³ Pret. Torino 13 febbraio 1980, in *Orientamenti*, marzo-aprile 1980, 4.

²⁸⁴ Cass. 18 maggio 1993 n. 5632, in *Arch. loc.*, 2006, 3, 342.

In caso di prevalenza dell'uso abitativo del conduttore, trovava in passato applicazione la disciplina del capo I della legge n. 392 del 1978, mentre oggi occorre riferirsi alla legge n. 431 del 1998, senza che l'attività di affittacamere svolta dal conduttore incida sulla qualificazione del rapporto con il locatore dell'immobile e salve talune implicazioni che possono derivare dall'esistenza della sublocazione.

6. «Posto-letto» con uso di cucina e servizi

Occupandosi di una particolare fattispecie, una pronuncia di merito ha reputato che la concessione in godimento, dietro corrispettivo, di un «posto-letto», con uso di cucina e servizi comuni, rientra nel contratto tipico di locazione, non escluso dalla circostanza che la posizione del conduttore sia assunta non da uno solo ma da più soggetti.

In tal caso l'oggetto del contratto va individuato nell'area riservata alla collocazione del letto, e cioè di una parte della superficie dell'appartamento, concretandosi così una locazione parziale dell'appartamento, suscettibile di arricchirsi di altri soggetti che vengono a partecipare al rapporto come conduttori, con l'unica particolarità che la loro scelta è riservata al locatore (c.d. locazione aperta). Legittimamente, pertanto, uno degli originari conduttori, rimasto da solo, continua ad occupare l'intero appartamento²⁸⁵. La soluzione appare discutibile: ed invero, va anzitutto rilevato che l'irrisorietà del corrispettivo che deriva da siffatta configurazione farebbe sparire tale tipologia che, invece, ha una notevole utilità. Per altro verso, non sarebbe possibile enucleare - come è stato osservato - gli elementi che servono a comporre l'«equo canone», ed oggi gli elementi necessari ad individuare il canone «concertato» previsto dalla legge n. 431 del 1998, in una situazione nella quale non esiste uno spazio ben delimitato della *res* locata, se si pensa che a volte il posto-letto è utilizzato in una stessa stanza con altre persone che usufruiscono degli stessi servizi.

È da condividere, pertanto, l'affermazione che l'utilizzazione di un posto-letto in una camera mobiliata concreta un contratto atipico che prevede, come oggetto della locazione, la sola utilizzazione dello spazio riservato alla collocazione di un letto con l'uso di servizi comuni²⁸⁶.

²⁸⁵ Pret. Milano 30 ottobre 1984, in *Rass. equo canone*, 1985, 24.

²⁸⁶ Pret. Napoli 26 aprile 1986, in *Rass. equo canone*, 1987, 223. La sentenza così motiva: «Si osserva che la soluzione della presente controversia dipende esclusivamente dall'interpretazione del contratto stipulato tra le parti e dalla disposizione di cui all'art. 26, lett. a, della legge n. 392 del 1978, invocato dalla convenuta. Secondo tale norma, invero, le locazioni stipulate per soddisfare esigenze abitative di natura transitoria non sono soggette alla disciplina giuridica della legge (e quindi alla durata quadriennale del rapporto), salvo che il conduttore abiti stabilmente nell'immobile per motivi di lavoro o di studio: è

7. Locazione collegata a rapporto di lavoro

Il locatore, nel concedere il godimento del proprio immobile, può dare la preferenza ad un proprio dipendente senza tuttavia che tale circostanza incida sulla tipicità locatizia: si tratta infatti di una «mera determinazione» - ancorché dovuta, ad esempio, ad accordi di carattere generale - che non comporta di per sé una disciplina particolare del rapporto, il quale resta regolato dalle norme sul contratto di locazione²⁸⁷. In tal senso è stata affermata la sottoposizione alla disciplina del capo I del titolo I della legge n. 392 del 1978 della locazione stipulata da una società con un proprio dipendente nella quale il godimento dell'immobile era concesso perché quello potesse «adempire con maggiore comodità alle proprie mansioni», ancorché fosse prevista la facoltà di recesso del locatore in caso di cessazione del rapporto di lavoro²⁸⁸.

Può invece accadere che i distinti contratti - lavoro e locazione - vengano concepiti e voluti come funzionalmente collegati e posti tra loro in rapporto di dipendenza o di interdipendenza, di modo che le vicende dell'uno si ripercuotano su quelle dell'altro, condizionandone la validità e l'efficacia. La locazione insomma, essendo finalizzata ad agevolare il rapporto di lavoro che esiste tra le parti, si arricchisce di una ulteriore e specifica *causa contrahendi* per effetto della quale il rapporto locatizio assume un carattere di atipicità che comporta l'inapplicabilità della disciplina della locazione²⁸⁹. In

chiaro che il legislatore, nell'intento di tutelare l'abitazione come esigenza primaria e normale con carattere di stabilità e continuità, ha escluso i contratti relativi ad immobili per villeggiatura o per soggiorni saltuari, preoccupandosi però di tutelare anche bisogni particolari quali lo studio ed il lavoro per i quali, pur trattandosi di esigenze di natura transitoria, ha sancito la applicabilità della normativa dell'equo canone. Tanto premesso, e passando all'esame del contratto, va rilevato che con la scrittura privata in atti la [locatrice] ha concesso alla [conduttrice] l'utilizzazione di "un posto letto in camera mobiliata con l'uso dei servizi in comune"; si è, altresì, convenuto che "l'utilizzazione del posto letto poteva avvenire, a discrezione della [locatrice], in camera singola ovvero in camera a più letti"; che in tale ultima ipotesi la [predetta] poteva "liberamente concedere la utilizzazione degli altri posti letto nella medesima camera ad altre persone, purché dello stesso sesso"; che la [stessa] "si impegnava a fornire il servizio di pulizia dei locali almeno una volta alla settimana". Come è agevole rilevare da quanto esposto, tra le parti si è dato vita ad un contratto atipico, caratterizzato dalla mancata individuazione di una area fissa e stabile destinata in via continua ed abituale allo svolgimento della vita e al soddisfacimento delle necessità domestiche del soggetto, nonché della prestazione di servizi che esulano da quelle che sono le obbligazioni ordinarie (e legislativamente previste) a carico del locatore: l'oggetto della locazione non è, quindi, un immobile (o la parte d'un immobile) destinato ad esigenze abitative, transitorie ma continuative, dello studente straniero dimorante in Italia, ma la sola utilizzazione, da parte di quest'ultimo, d'uno spazio riservato alla collocazione d'un letto con l'uso di servizi comuni che, privo di una concreta e definitiva individuazione, non può essere compreso nella previsione della citata disposizione di legge».

²⁸⁷ Cass. 30 marzo 1982 n. 1993. Cfr., altresì, Cass. 12 novembre 1981 n. 5978 e Cass., sez. un., 1° marzo 1989 n. 1111, in tema di locazione ad un dipendente INAIL di un alloggio dell'Istituto, non per ragioni di servizio; Cass., sez. un., 9 luglio 1991 n. 7545, con riguardo all'INPS.

²⁸⁸ Pret. Milano 30 marzo 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 586.

²⁸⁹ Cass. 21 ottobre 1982 n. 5474. Cfr. altresì Cass. 21 giugno 1984 n. 3680.

tale ultima categoria possono individuarsi alcune particolari fattispecie.

7.1. Alloggio di servizio

È quello concesso ad un proprio dipendente in via strumentale per il raggiungimento di fini propri del locatore, venendo a costituire a volte una componente della retribuzione, tanto che il valore del canone è interamente valutabile ai fini della determinazione dell'indennità di anzianità²⁹⁰. Lo scopo, quindi, è quello di rendere possibile lo svolgimento del rapporto di lavoro, ad esempio, consentendo al conduttore di risiedere *in loco* in zone dove sarebbe difficile reperire un alloggio. Il relativo rapporto è condizionato alla persistenza del rapporto di lavoro ed è riconducibile per gli enti pubblici territoriali nell'ambito della disciplina di cui all'art. 828 c.c.²⁹¹.

Diversa è invece la situazione se, cessato il rapporto di lavoro e/o revocata la concessione dell'alloggio, venga consentito allo stesso *ex* dipendente o ai suoi familiari il godimento del bene sulla base di un contratto di locazione: in tal caso – vigente la precedente legislazione speciale in tema di locazione abitativa – si è ritenuto che il rapporto rientrasse nell'ambito di applicabilità della legge n. 392 del 1978, fermo il potere della p.a. di far valere la nullità del contratto per arbitraria sottrazione del bene alla sua destinazione²⁹².

7.2. Alloggio del portiere

Con la disposizione dell'art. 659 c.p.c., che disciplina lo speciale procedimento per convalida di licenza o di sfratto allorché il godimento dell'immobile costituisca il corrispettivo anche parziale di una prestazione d'opera e tale contratto venga a cessare per qualunque causa, il legislatore ha inteso riferirsi ai casi in cui detto godimento trova fonte in un contratto di lavoro nell'ambito del quale acquista una rilevanza accessoria e non primaria.

Si tratta, rispetto alla locazione tipica, di una situazione diversa: sicché vanno esclusi profili di incostituzionalità nel fatto della mancata previsione di tale particolare tipologia nell'ambito della speciale legislazione locatizia²⁹³.

Fornendo un'interpretazione ampia, la Suprema Corte ha puntualizzato che la norma *de qua* non si riferisce alle sole ipotesi di custodia, portierato e guardiania,

²⁹⁰ Cass. 13 agosto 1991 n. 8818.

²⁹¹ Cass. 14 marzo 1984 n. 1743.

²⁹² Pret. Cava dei Tirreni 29 dicembre 1986, in *Rass. equo canone*, 1986, 207.

²⁹³ Corte cost. 17 dicembre 1975 n. 238; Corte cost. 10 maggio 1978 n. 58.

coinvolgendo invece tutti i casi in cui la concessione in godimento di un immobile sia funzionalmente collegata ad un rapporto di prestazione d'opera in modo tale da costituirne, anche parzialmente, il corrispettivo²⁹⁴.

Naturalmente, nel caso in cui il menzionato collegamento tra rapporto di lavoro e rapporto di locazione non sia ravvisabile, non v'è ragione di sottrarre il rapporto alle regole proprie della disciplina locatizia: perciò, il contratto con il quale una società conceda in godimento, verso corrispettivo, un alloggio agli eredi di un lavoratore dipendente, già deceduto, deve ritenersi un ordinario contratto di locazione di immobile per uso di abitazione, soggetto, in passato, alla disciplina degli artt. 1 ss. della legge n. 392 del 1978, ancorché rechi l'intestazione «contratto di locazione annuale d'opera» e vi si specifichi che la sua stipulazione è diretta al più comodo adempimento delle mansioni affidate al predetto lavoratore²⁹⁵.

Sulla base dei principi esposti dalla Suprema Corte, sulla scorta delle indicazioni del Giudice delle leggi, è stato esattamente affermato che al rapporto avente ad oggetto l'abitazione del portiere di uno stabile non si applica la legge dell'«equo canone» ed il diritto di godimento del bene viene meno con la cessazione del rapporto di portierato²⁹⁶. Il che è parimenti riconosciuto dalla Suprema Corte, la quale, dopo avere ribadito che il diritto del portiere di uno stabile al godimento dell'alloggio di servizio è funzionalmente collegato con la prestazione lavorativa, costituendone un parziale corrispettivo, e viene meno al momento della cessazione del rapporto di lavoro, ha ulteriormente precisato che sulla esecuzione della conseguente obbligazione restitutoria non incide il mancato adempimento da parte del datore di lavoro dell'obbligazione, derivante da una particolare pattuizione che lo vincoli a concedere in locazione all'ex dipendente un'altra abitazione o, in caso di non disponibilità di alloggi, a corrispondergli un'indennità sostitutiva²⁹⁷.

Se il godimento dell'immobile è diritto derivante dalla stipulazione del contratto misto di cui si discute, occorre però sottolineare che siffatto diritto può essere posto in collegamento con l'obbligo di vigilanza e custodia gravante sul portiere, di guisa che questi è in tal caso altresì tenuto ad occupare l'immobile medesimo. Perciò, costituisce grave inadempimento, integrante giustificato motivo soggettivo di licenziamento, il comportamento del portiere di uno stabile che, nonostante la previsione contrattuale a

²⁹⁴ Cass. 21 giugno 1984 n. 3680.

²⁹⁵ Pret. Milano 30 marzo 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 386.

²⁹⁶ Trib. Napoli 20 giugno 1985, in *Rass. equo canone*, 1985, 130.

²⁹⁷ Cass. 25 settembre 1996 n. 8477.

suo carico dell'obbligo di dimora nell'alloggio di servizio messo a sua disposizione dal condominio, non fruisce dello stesso, venendo così meno agli obblighi di vigilanza e custodia e gravando inutilmente il condominio degli oneri relativi al mantenimento dell'alloggio di servizio²⁹⁸.

Se la definizione del rapporto di lavoro sia contestata - ed il convenuto richieda in via riconvenzionale il pagamento di spettanze retributive - l'intera controversia resta devoluta al giudice del lavoro, dato che entrambe le domande, strettamente connesse, trovano titolo in quel rapporto²⁹⁹.

In realtà, come è stato osservato, soltanto il carattere controverso della cessazione del rapporto di lavoro - circostanza che costituisce il presupposto della contestuale e contemporanea cessazione del rapporto collegato di concessione del godimento di un bene immobile ad uso abitativo - rende necessario l'accertamento, quanto meno con efficacia *inter partes*, da parte del giudice competente per materia in tema di rapporti di lavoro e giustifica, così, la devoluzione a quegli dell'intera competenza, vale a dire anche di quella parte in cui si questiona della sola cessazione del rapporto di locazione. In carenza di controversia sulla cessazione del rapporto di lavoro, difetta invece qualsiasi controversia in senso tecnico riconducibile alla previsione dell'art. 409 c.p.c. e, pertanto, viene meno la *ratio* della competenza funzionale del giudice del lavoro³⁰⁰. Altra decisione, in argomento, reputa tuttavia che lo sfratto nei confronti del prestatore d'opera che utilizzi l'immobile per ragioni di servizio può essere sempre intimato autonomamente ai sensi dell' art. 659 c.p.c., anche se il rapporto di lavoro non sia stato preventivamente risolto in altra sede. Soltanto nel caso in cui l'intimato si opponga alla convalida dello sfratto, le ragioni esposte possono assurgere alla dignità di gravi motivi previsti nell' art. 665 c.p.c. per negare l'ordinanza provvisoria di rilascio e soltanto allora sorge la necessità di assegnare la decisione del merito delle eccezioni sulla controversia inerente al rapporto di lavoro al giudice del lavoro³⁰¹. Secondo questa ricostruzione, dunque, il trasferimento della controversia dal giudice della convalida al giudice del lavoro seguirebbe alla pronuncia o al diniego, da parte del primo, dell'ordinanza provvisoria di rilascio di cui all' art. 665 c.p.c.. La soluzione non appare persuasiva, avuto riguardo all'osservazione che il contratto di lavoro-locazione di cui si occupa

²⁹⁸ Pret. Napoli 17 agosto 1998, in *Arch. loc.*, 1998, 137.

²⁹⁹ Cass. 27 luglio 1984 n. 4466; Cass. 2 ottobre 1985 n. 4780.

³⁰⁰ Pret. Salerno 4 febbraio 1991, in *Rass. equo canone*, 1991, 22.

³⁰¹ Pret. Verona 25 febbraio 1986, in *Foro it.*, 1986, I, 1704.

l'art. 659 c.p.c. è un unico complesso rapporto negoziale sinallagmatico misto, la cognizione delle cui vicende è devoluta al giudice del lavoro, sicché tale sinallagma non può essere alterato da un giudice, quello della convalida, che non ha il potere di conoscere della vicenda. Perciò, sembra da condividere, nella sostanza, anche se ormai il rapporto tra giudice della convalida e giudice del lavoro non si pone più in termini di competenza (salvo che, eventualmente, *ratione loci*), l'affermazione di un giudice di merito³⁰² secondo cui ove il concedente abbia adito il giudice con la convalida di sfratto senza allegare la cessazione del rapporto ed ove quando, sulla scorta delle eccezioni avanzate dall'intimato, sorga questione in ordine alla prosecuzione del rapporto principale, il giudice adito in via ordinaria dovrà necessariamente considerare l'esistenza di una controversia individuale di lavoro rimettendo la causa al pretore del lavoro, senza che possano comunque essere in nessun caso pronunciate ordinanze di convalida o di rilascio.

Merita altresì segnalare che, quando si pervenga all'ordinanza di convalida, in assenza dell'opposizione dell'intimato, non trova applicazione l'art. 56 della legge n. 392 del 1978, in tema di fissazione del termine per l'esecuzione: pur avendo tale norma un ampio ambito di applicazione, riferendosi a tutte le controversie che possano avere come esito lo scioglimento del contratto di locazione, azione di risoluzione per inadempimento, sfratto per morosità, licenza e sfratto per finita locazione, non sono tuttavia estensibili agli altri casi di rilascio inerenti a contratti atipici o misti, qual è appunto quello in cui il godimento dell'immobile costituisce il corrispettivo, anche solo parziale, di una prestazione d'opera³⁰³. Sulle conseguenze del mutato rapporto tra giudice della convalida e giudice del lavoro per effetto della riforma istitutiva del giudice unico si è soffermato il Giudice delle leggi³⁰⁴, rigettando la questione di

³⁰² Pret. Salerno-Eboli 2 maggio 1996, in *Rass. loc. cond.*, 1996, 335.

³⁰³ Pret. Salerno-Eboli 12 giugno 1997, in *Arch.loc.*, 1998, 896.

³⁰⁴ Corte cost., ord. n. 181 del 2001. Il giudice delle leggi ha osservato: «il giudice rimettente espone di aver rimesso gli atti al Presidente del tribunale per l'assegnazione della causa alla competente sezione lavoro, per effetto delle contestazioni della parte intimata in ordine all'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro; e di essere stato nuovamente incaricato della trattazione, a seguito del provvedimento con cui il designato giudice del lavoro aveva declinato la propria competenza, affermando l'autonomia del procedimento per convalida di sfratto, anche se relativo ad immobile di servizio; ad avviso del rimettente, il procedimento di convalida, ancorché articolato in due distinte fasi, la prima delle quali a cognizione sommaria e la seconda, eventuale, a cognizione piena, è comunque un giudizio unitario, in considerazione dello stretto collegamento che si verifica tra i due momenti, nel caso di opposizione; non potrebbe quindi ipotizzarsi la competenza di giudici diversi (giudice ordinario e giudice del lavoro) in relazione a ciascuna delle due fasi, essendo la seconda solo eventuale e non potendo il giudice della convalida accertare la sussistenza dei presupposti per l'emanazione del provvedimento, quando questi siano inerenti ad un rapporto di lavoro; in particolare, come afferma il rimettente, il giudice della convalida non potrebbe limitarsi, in caso di

illegittimità costituzionale dell'art. 659 c.p.c. sollevata dal tribunale capitolino³⁰⁵, che, nel corso di un procedimento di convalida di sfratto per finita locazione di un immobile di servizio, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di costituzionalità della menzionata disposizione del codice di rito, nella parte in cui non prevede espressamente che le cause di lavoro introdotte con intimazione di sfratto per il rilascio dell'immobile di servizio debbano essere trattate sin dall'inizio e decise, anche nella fase monitoria, dal giudice del lavoro, quale giudice naturale.

In una fattispecie in cui era pacifica la cessazione del rapporto di lavoro e *l'ex portiere agiva per il riconoscimento di spettanze retributive*, è stato poi affermato che il ricorso con il quale quello chieda l'adozione di provvedimenti di urgenza a tutela del godimento di alloggio di «servizio», in quanto inerente a diritti diversi da quelli dedotti nella suddetta controversia, esula dalla cognizione del giudice istruttore della medesima e deve essere separatamente proposto davanti al pretore competente³⁰⁶.

Poiché la specifica tipologia locativa non rientra in alcuna delle previsioni di cui

opposizione, a rimettere le parti innanzi al giudice del lavoro, in quanto egli deve decidere se pronunciare o meno l'ordinanza di rilascio e dovrebbe prendere cognizione del sottostante rapporto di lavoro, compiendo valutazioni riservate ad altro giudice; pertanto, il disposto dell'art. 659 cod. proc. civ., se interpretato nel senso che sia possibile l'assegnazione di cause di convalida basate su rapporti di lavoro al giudice di una sezione ordinaria, anziché al giudice specializzato, si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 25 della Costituzione, in quanto una causa avente ad oggetto un rapporto di lavoro sarebbe trattata da un giudice diverso da quello naturale precostituito per legge, che, nella specie, è il giudice del lavoro; e violerebbe inoltre l'art. 3 della Costituzione, determinando una disparità di trattamento fra lavoratori convenuti in una causa di sfratto, i quali sarebbero pregiudicati dalla mancanza di specializzazione del giudice ordinario, e quelli convenuti innanzi al giudice specializzato, che sarebbero invece pienamente tutelati; il presupposto in forza del quale il giudice rimettente fonda le proprie censure risulta palesemente erroneo, dal momento che costituisce principio giurisprudenziale ormai consolidato quello secondo cui sono estranee al concetto di competenza le questioni inerenti alla sfera di ripartizione dei compiti e delle attribuzioni fra sezioni o fra magistrati dello stesso ufficio giudiziario; quindi, la distinzione tra giudice ordinario e giudice del lavoro nell'ambito dello stesso ufficio giudiziario può assumere rilievo soltanto ai fini del rito applicabile alla controversia; nel procedimento per convalida di sfratto soltanto la fase a cognizione sommaria è sottoposta al rito ordinario, mentre quella a cognizione piena, che si instaura con l'opposizione alla convalida, è regolata, ai sensi dell'art. 447-*bis* cod. proc. civ., dal rito speciale del lavoro, nelle cui forme il giudizio prosegue dopo la eventuale pronuncia delle ordinanze di rilascio o di pagamento delle somme non contestate; quindi, la distinzione tra giudice ordinario e giudice del lavoro appartenenti al medesimo ufficio giudiziario, già di per sé ininfluenza ai fini della competenza, assume nella fattispecie un rilievo ancor più marginale; non essendo configurabile una questione di competenza fra giudici addetti alle diverse sezioni nelle quali si articola un medesimo ufficio giudiziario, non può sussistere l'asserita lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge, né per le stesse ragioni può affermarsi la pretesa disparità di trattamento fra le parti convenute dinanzi ai diversi giudici, in quanto tale assunto sembra addirittura postulare l'incapacità del giudice adito di risolvere controversie aventi un oggetto in parte diverso da quello ordinariamente trattato».

³⁰⁵ Trib. Roma 29 maggio 2000, in *Arch. loc.*, 2000, 881.

³⁰⁶ Pret. Chieti 30 marzo 1988, in *Arch. loc.*, 1988, 774, che ha escluso altresì la configurabilità di qualsiasi diritto di ritenzione, successivamente negata da Cass. 25 settembre 1996 n. 8477.

agli artt. 27 e 42 della l. 392/1978, il relativo contratto resta regolato dalle norme del codice civile³⁰⁷: ed invero - come è stato correttamente rilevato - tale locazione diverge dallo schema normativo della legge dell'«equo canone» rivolta a tutelare, mediante norme imperative ed inderogabili, le esigenze del conduttore, considerato economicamente debole, in modo conforme ad una determinata valutazione di giustizia ed opportunità sociale.

All'opposto, la tipologia in esame, avente ad oggetto un immobile da destinare a casa del portiere, non è rivolta a soddisfare una diretta esigenza abitativa del conduttore, bensì gli obblighi giuridici in capo a lui nascenti da un rapporto di lavoro³⁰⁸, il che comporta una evidente difficoltà di applicabilità dell'art. 59 della legge alla locazione transitoria, che, facendo riferimento ai contratti soggetti a proroga, comporta l'accertamento del reddito del conduttore, che non è il portiere.

La giurisprudenza discorde³⁰⁹ fonda la diversa opinione sulla considerazione che non viene tenuto in giusta considerazione che l'art. 1 della legge n. 392 del 1978 si riferisce non agli immobili che il conduttore abiti personalmente, ma a quelli locati per uso di abitazione.

Analoghe considerazioni vanno svolte in riferimento alla legge n. 431 del 1998, recante disciplina delle locazioni abitative: esclusa la natura abitativa della locazione in discussione, rimangono ferme le conclusioni formulate in ordine all'applicabilità del codice civile.

8. La locazione di “complessi immobiliari”

Altra fattispecie negoziale rilevante, per gli interessi economici coinvolti e la relativa diffusione, è quella del contratto di locazione di durata ultranovennale stipulato tra grandi imprese di costruzione ed imprese di intermediazione immobiliare. Nella tipologia di specie, tali ultime imprese conducono interi complessi immobiliari per poi concederne in locazione le singole unità immobiliari, ad uso abitativo, ai privati.

Relativamente a tale peculiare fattispecie contrattuale l'indagine è volta alla individuazione della disciplina applicabile e dei criteri in base ai quali classificare il contratto: se, cioè, lo stesso debba essere qualificato ad uso abitativo, avendo riguardo

³⁰⁷ Cfr. Razza, *Considerazioni in tema di alloggio adibito a casa del portiere*, in *Arch. loc.*, 1982, 753.

³⁰⁸ Cfr. Pret. Napoli 26 luglio 1986, in *Rass. equo canone*, 1986, 201; Trib. Milano 1° aprile 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 314. Cfr. anche Pret. Napoli 3 novembre 1982, in *Arch. loc.*, 1982, 752.

³⁰⁹ Trib. Napoli 30 marzo 1983, in *Arch. loc.*, 1983, 280 e Trib. Napoli 31 gennaio 1986, in *Rass. equo canone* 1986, 201.

alla finale destinazione urbanistica dell'immobile, ovvero il medesimo debba qualificarsi come contratto ad uso commerciale, avendo riguardo all'attività svolta dall'impresa locataria.

Quale terza via, si profila la qualificazione della fattispecie, dal punto di vista tipologico, come generica locazione codicistica, disciplinata dagli artt. 1571 e ss. c.c..

La complessità della questione induce a sviluppare di seguito i profili problematici che ne sono involti.

Vale osservare, sul punto, che la introduzione, da parte della legge 392/1978, di due tipologie di locazioni di immobili urbani, quella ad uso abitativo e quella ad uso diverso, non ha determinato l'abrogazione della disciplina codicistica del contratto di locazione: la coesistenza della disciplina generale e di quella speciale determina un rapporto di *genus a species* tra la locazione codicistica e quelle disciplinate dalla legge 392/1978 nonché, ora, dalla legge 431/1998. Se ciò è vero, se ne inferisce che, in presenza di una locazione contrattuale di immobili urbani, la stessa può essere qualificata "speciale" giusta una delle due tipologie previste dalle leggi 392/1978 e 431/1998, *id est* ad uso abitativo o ad uso diverso, solo allorché essa locazione presenti i caratteri peculiari che contraddistinguono l'una o l'altra di tali tipologie: caratteri enunciati nelle relative nozioni e/o ricavabili dalla correlata disciplina. Qualora la locazione difetti di tali caratteri specifici, essa dovrà gioco forza ritenersi regolata dalla generale disciplina codicistica dettata dagli artt. 1571 e ss. c.c..

Applicando il suddetto principio al caso di specie, si palesa evidente che la locazione di durata ultranovennale conclusa tra imprese di costruzione ed imprese di intermediazione immobiliare, avente ad oggetto interi complessi immobiliari sublocati nelle singole unità ai privati per finalità abitative, non può giammai essere qualificata quale "speciale" locazione di immobili urbani ad uso diverso, *ex artt. 27 ss.* della legge 27/ luglio 1978, n. 392, difettando nella fattispecie concreta i connotati qualificanti tale subtipologia contrattuale.

Nel caso che ci occupa, gli elementi e/o circostanze atti ad escludere che la locazione *de qua* possa essere qualificata come locazione di immobili urbani ad uso diverso, *ex artt. 27 ss.* della legge 27 luglio 1978, n. 392, sono i seguenti.

a) Il *nomen iuris* utilizzato dai contraenti, in genere, nella specifica tipologia contrattuale, è quello, generico, di "locazione"; né nel contratto figura mai alcun riferimento né alla definizione né alla disciplina proprie della locazione *ex artt. 27 ss.* della legge 392/1978.

b) L'art. 27 della legge 392/1978 individua tassativamente, ai commi 1° (nn. 1 e 2) e 2°, le attività cui deve essere adibito l'immobile urbano oggetto di locazione ad uso diverso: trattasi di attività industriali, commerciali, artigianali (comma 1° n. 1), turistiche (comma 1° n. 2), professionali (comma 2°). Tale elencazione è tassativa, come argomentabile dalla pronuncia di infondatezza di illegittimità costituzionale della norma operata dalla Corte Costituzionale con sentenza 40/1984. Nel caso di specie, gli immobili locati non sono invece adibiti, né dalla locataria (impresa di intermediazione immobiliare) né dai subconduttori (privati) ad alcuna delle attività sopra indicate: né, in astratto, ciò può accadere, in quanto gli immobili oggetto della specifica locazione sono "appartamenti" facenti parte di "fabbricati per civili abitazioni" e, dunque, la loro destinazione urbanistica è di tipo abitativo, non *lato sensu* commerciale.

c) L'art. 34 della legge 392/1978 prevede che, in caso di cessazione del rapporto di locazione relativo agli immobili di cui all'articolo 27, debba essere corrisposta al conduttore la c.d. indennità per la perdita di avviamento commerciale: tanto presuppone che all'interno degli immobili oggetto di locazione sia svolta un'attività del tipo di quelle indicate dall'art. 27 della stessa legge. La conclusione è confermata dall'art. 36 della legge 392/1978, il quale prevede il diritto del conduttore a sublocare l'immobile o cedere il contratto di locazione, anche senza il consenso del locatore, purché venga insieme ceduta o locata l'azienda. Nel caso che ci occupa, la conduttrice (impresa di intermediazione immobiliare) non impianta, tuttavia, alcuna azienda negli immobili oggetto di locazione, né, tanto meno, cede la stessa nel momento in cui attua la sublocazione delle singole unità immobiliari ai privati.

Vero è che la qualificazione del contratto *de quo* nei termini di locazione "ad uso diverso" non può essere fondata su elementi ininfluenti o, peggio ancora, contraddicenti la stessa tesi.

Ininfluente, ai fini della qualificazione del contratto, è l'oggetto sociale della conduttrice: ciò sia perché lo stesso non è, di regola, richiamato nella scrittura e, dunque, quale elemento estrinseco non può essere utilizzato per l'ermeneutica contrattuale, sia perché, di per sé, non depone univocamente per la qualificazione negoziale invocata.

Contraddittorio è, invece, il richiamo all'oggetto del contratto, potendo osservarsi che la natura stessa degli immobili oggetto di locazione, quali "appartamenti" facenti parte di "fabbricati per civili abitazioni", esclude di per sé la configurabilità della locazione ad uso diverso *ex art. 27* della legge 392/1978, stante la finalità abitativa di uso degli

immobili.

Escluso, dunque, che la locazione di immobili urbani *de qua* possa qualificarsi “speciale” ex artt. 27 ss. della legge 27 luglio 1978, n. 392, si ritiene che la stessa vada correttamente qualificata, dal punto di vista tipologico, quale generica locazione codicistica, disciplinata dagli artt. 1571 e ss. c.c..

D’altro canto, vale ulteriormente ad escludere la locazione *de qua* dall’ambito di applicazione della legge speciale la constatazione che il contratto riguarda immobili “in blocco”, non singole unità immobiliari.

Stante l’operatività del principio di autonomia negoziale in materia contrattuale dettato dall’art. 1322 c.c., deve dunque concludersi che la locazione di durata ultranovennale conclusa tra imprese di costruzione ed imprese di intermediazione immobiliare, avente ad oggetto interi complessi immobiliari di poi sublocati nelle singole unità ai privati per uso abitativo, integri un generico contratto di locazione, come tale disciplinato dal codice civile.

Tale qualificazione ha evidenti ricadute sul piano della disciplina, specialmente per quanto concerne la valutazione della legittimità della disdetta della locazione intimata dal locatore. Al contratto di specie, quale locazione (ultranovennale) a tempo determinato, trova invero applicazione l’art. 1596 c.c., secondo cui la locazione, per effetto naturale, cessa con lo spirare del termine, senza necessità di disdetta. Nel caso concreto, trattandosi di disposizione derogabile, le parti possono peraltro disporre diversamente in contratto: ed, invero, spesso è previsto il rinnovo della locazione per lo stesso periodo di durata iniziale, “in mancanza di disdetta da parte della società locatrice o suoi aventi causa da comunicare a mezzo lettera raccomandata almeno sei mesi prima della scadenza”.

Completezza di indagine impone, peraltro, di evidenziare che, a volere ritenere la locazione di specie assoggettata non alla mera disciplina codicistica bensì a quella speciale, assumendo una ipotetica esaustività di quest’ultima, la locazione di immobili urbani *de qua* andrebbe, comunque, qualificata “ad uso abitativo”, giammai “ad uso diverso”, atteso che - come evidenziato - gli immobili oggetto di locazione sono “appartamenti” facenti parte di “fabbricati per civili abitazioni” e, dunque, la loro destinazione urbanistica è di tipo abitativo, non *lato sensu* commerciale³¹⁰.

³¹⁰ Per la rilevanza della concreta destinazione dell’immobile ad uso abitativo, ai fini della qualificazione della locazione, v. Pret. Bologna 30 marzo 1999, in *Arch. loc.*, 1999, 972.

9. La locazione ad uso foresteria

I contratti di locazione ad uso foresteria sono caratterizzati dalla dissociazione del soggetto conduttore rispetto all'effettivo fruitore dell'immobile locato.

La locuzione “foresteria” è generalmente utilizzata nella lingua italiana per designare il locale riservato, nell'ambito di un vasto complesso, al ricovero e all'alloggio di ospiti occasionali (i forestieri).

«Foresteria», nell' accezione linguistica, indica invero un gruppo di locali destinati, nell' ambito di un vasto complesso, all'alloggio degli ospiti occasionali³¹¹, che possono acquisire o meno natura di pertinenza a seconda della loro conformazione e dell'inserimento nel più vasto complesso³¹². Generalmente trattasi di zona annessa alle sedi di particolari comunità come gli istituti religiosi e i complessi militari, riservata agli ospiti, quasi sempre parenti od amici degli appartenenti alla comunità ivi insediata.

Siffatta nozione è andata peraltro perdendo i suoi precisi contorni e viene intesa come luogo che associazioni di vario genere (culturali, professionali, di categoria, sindacali, ecc.) o società destinano all'alloggio di ospiti, associati o dipendenti che, di volta in volta, hanno occasione di recarsi in una certa zona. Quasi sempre vi è *in loco* del personale che provvede alla pulizia, al governo della casa, al cambio ed alla manutenzione della biancheria da letto e da bagno, alla predisposizione di cibi di facile consumo (biscotti, insaccati, formaggi, frutta, caffè, ecc.) ogni qualvolta viene preannunciata la visita di un ospite. La scelta è prevalentemente di carattere economico, finalizzata a limitare i costi che, tenuto conto delle tariffe alberghiere, comportano per le frequenti trasferte del personale; mentre, per altro verso, per chi si reca a lavorare in altra città una tale sistemazione alloggiativa può essere più riposante e tranquilla. In altri casi la foresteria è mantenuta per motivi di immagine: offrire alloggio ai propri ospiti in un edificio prestigioso può essere reputato utile in occasione di incontri di lavoro, di trattative, di stipula di accordi. Emerge allora che in tali situazioni dalla funzione che l'immobile svolge è aliena ogni idea di «casa di abitazione»

All'originario significato di “foresteria” si è, dunque, aggiunto quello diretto ad indicare porzioni immobiliari, situate all'interno di un medesimo complesso, destinate all'alloggio di soggetti collegati, per l'attività svolta o per le funzioni ricoperte, all'Ente o all'individuo che occupa il complesso stesso. Quest'ultima nozione di “foresteria” è

³¹¹ Devoto-Oli, *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1990.

³¹² Cfr. Cass. 20 gennaio 1976 n. 154, con riguardo alla Certosa di Pavia.

stata estesa sino a ricomprendere le unità immobiliari, situate anche fuori del complesso ove l'Ente - o l'individuo - esplica la sua attività, destinate ad accogliere in via temporanea ed occasionale ospiti, funzionari o dipendenti. Il c.d. contratto ad uso foresteria è la locazione che ha ad oggetto tali locali per l'uso che si è detto.

Caratteristiche di siffatta locazione sono, dunque: a) la titolarità del contratto in capo a soggetto diverso da quelli che occuperanno il bene; b) la destinazione dell'immobile ad alloggio occasionale e temporaneo di persone fisiche collegate, nel senso precisato, al soggetto contraente conduttore.

Di tali contratti è stata messa in discussione la stessa tipicità, dati i contorni sfumati ed i confini incerti della tipologia negoziale. La fattispecie contrattuale può essere riguardata sotto molteplici aspetti: a seconda delle parti intervenute nella conclusione del contratto o della durata pattuita.

Da quanto si è detto emerge che la destinazione *de qua* non è configurabile se conduttore sia una persona fisica: certamente anche costui può avere necessità di ospitare delle persone; una simile esigenza tuttavia può essere realizzata attraverso la locazione «transitoria», dovendo l'uso di «foresteria» presentare una certa stabilità dell'esigenza di ospitalità.

Il «forestiero» è ospitato gratuitamente: altrimenti, tenuto conto degli altri servizi di cui usufruisce, potrebbe configurarsi un rapporto di «pensione» con le conseguenti implicazioni circa l'inquadramento della locazione afferente all'immobile utilizzato alla bisogna. In argomento, una pronuncia ha escluso la destinazione dell'immobile «a pensione o locanda, non essendovi il più labile elemento che induca a pensare ad una destinazione a pubblico esercizio, con conseguente possibilità di accesso indiscriminato di soggetti ignoti. L'uso di foresteria, invero, presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro o d'opera fra il titolare del diritto all'uso dell'appartamento ed il soggetto fisico che di volta in volta lo occupa, si che si tratta di un uso assai più circoscritto»³¹³.

La temporaneità del soggiorno è requisito che, pur inteso in senso ampio (ad esempio, è certamente temporaneo il soggiorno di chi deve frequentare un corso della durata di un semestre), è connesso alla nozione di «ospite» che caratterizza la fattispecie *de qua*, con la conseguente esclusione di ogni idea di abitazione stabile o

³¹³ Trib. Milano 3 aprile 1989, in *Arch. loc.*, 1989, 509, che tuttavia reputa assimilabile detto uso ad un «normale uso abitativo», sia pure per escludere la violazione della norma condominiale che imponeva la destinazione degli alloggi a civile abitazione.

primaria. Ove si verifichi una tale evenienza, si è al di fuori dell'uso di foresteria ed il contratto afferente all'immobile rientra fra quelli conclusi per fornire alloggio ai propri dipendenti. In argomento la giurisprudenza di merito ha reputato che, nel caso di immobile locato ad una ditta che intende utilizzarlo a favore dei propri dipendenti o collaboratori, la «transitorietà» deve essere collegata alla situazione concreta degli occupanti e non alla teorica possibilità di una rapida alternanza degli stessi³¹⁴. La soluzione è stata successivamente ribadita, nel quadro di una più generale analisi della locazione ad uso di foresteria, dal medesimo giudice bolognese³¹⁵.

Si è parlato a proposito della foresteria di contratto atipico, ma tale enunciazione appare errata. Per contratto atipico deve intendersi un contratto avente causa diversa da quella prevista dalla legge e per causa diversa deve intendersi la funzione economico-sociale svolta dal contratto. Causa del contratto di locazione è la concessione da parte dell'avente diritto del godimento di un bene a terzi dietro corresponsione di un canone. Le motivazioni che spingono il conduttore ad ottenere tale godimento e le modalità del godimento stesso non attengono alla causa del contratto, ma costituiscono semplici motivi. Il “motivo” può incidere sulla causa del contratto solo quando venga inserito nello stesso ed abbia una incidenza modificativa della causa tipica. Nel contratto c.d. ad uso foresteria la “causa” resta quella tipica del contratto di locazione e cioè lo scambio del godimento del bene con un corrispettivo, il motivo può avere incidenza in ordine all'uso e quindi alla disciplina giuridica eventualmente da applicarsi, ma non in ordine alla causa. Un contratto di locazione ad uso abitativo o un contratto di locazione ad uso commerciale non sono contratti atipici, ma contratti di locazione tipici, sottoposti a discipline giuridiche diverse. Il contratto di locazione c.d. ad uso foresteria è quindi un contratto di locazione tipico.

Deve ora esaminarsi se tale uso rientri o meno in quello abitativo. In primo luogo deve precisarsi che l'uso abitativo non è collegato alla stabile e primaria dimora di un soggetto, ma sussiste anche con riferimento ad utilizzazioni secondarie, saltuarie e temporanee. In secondo luogo deve osservarsi che per qualificare tale uso è indifferente il fatto che il conduttore utilizzi personalmente l'immobile o lo faccia utilizzare da terzi. Il godimento del bene da parte del

³¹⁴ Pret. Bologna 20 agosto 1990, in *Arch. loc.*, 1990, 777.

³¹⁵ Pret. Bologna 13 ottobre 1992, in *Arch. loc.*, 1993, 585.

conduttore può infatti avvenire in modo diretto o indiretto, l'uso si riferisce non alle modalità di godimento da parte del conduttore, ma alla oggettiva destinazione ed utilizzazione del bene. Se ad esempio una persona prende in locazione un immobile per farlo utilizzare come abitazione dal figlio non vi è dubbio che ci si trovi di fronte ad un contratto di locazione tipico ad uso abitativo e ciò senza dover ricorrere alla figura del contratto a favore di terzo (in cui il terzo diviene parte del contratto). Ritenere pertanto che qualora vi sia dissociazione fra il soggetto conduttore che stipula il contratto e la persona che fisicamente occupa l'immobile non sia configurabile un uso abitativo, significa non tener conto del fatto che l'utilizzazione di un bene può avvenire in modo indiretto senza che per questo si modifichi l'uso del bene e introdurre un concetto soggettivo e non oggettivo di uso. Si parla infatti di immobili ad uso "abitativo" o "non abitativo" con un collegamento alle oggettive caratteristiche di funzionalità ed utilizzazione del bene. Argomentare in modo contrario significherebbe arrivare all'assurdo che qualora il conduttore cessi di abitare l'immobile e lo conceda in sublocazione ad altra persona che vi vada ad abitare, non vi sarebbe più un uso abitativo stante la "dissociazione" fra il conduttore e l'occupante effettivo. E quindi evidente che la "dissociazione" non ha alcuna rilevanza ai fini della configurabilità dell'uso, né può operarsi una distinzione fra conduttore persona fisica e persona giuridica, perché irrilevante alla luce delle argomentazioni di cui sopra. Nella ipotesi di sublocazione o comunque cessione dell'utilizzo di immobile da parte di una società conduttrice a persona che vi vada ad abitare sarebbe ininfluenza osservare che le persone giuridiche non "abitano", ma "hanno sede"³¹⁶ perché l'uso resta definito dalla oggettiva destinazione del bene e non vi è dubbio che nella fattispecie l'uso sarebbe abitativo. Se una società ha sede in un immobile condotto in locazione, l'uso è commerciale, se però ad un certo punto cede l'utilizzazione del bene ad un soggetto che vi va ad abitare, si determina una modificazione nell'uso dell'immobile da commerciale ad abitativo qualunque sia la ragione della cessione (sublocazione, comodato, cessione quale parziale corrispettivo o comunque in relazione ad un rapporto di lavoro subordinato). Non si comprende per quale ragione tale cessione a terzi non dovrebbe concretizzare un uso abitativo nell'ipotesi in cui sia immediata ed il contratto stipulato a tale scopo. Del resto in giurisprudenza è stato più volte affermato che ai fini della qualificazione dell'uso

³¹⁶ Vedi Trib. Milano 4 novembre 1983 n. 8341.

dell'immobile deve farsi riferimento alla effettiva destinazione e obiettiva utilizzazione anche quando chi occupa l'immobile è persona diversa dal conduttore e anche quando il conduttore è persona giuridica.

Il contratto ad uso foresteria è stato inquadrato sia nell'ambito dei contratti ad uso abitativo, sia nell'ambito della mera disciplina codicistica.

Allorché le locazioni ad uso abitativo erano disciplinate dalla legge 392/1978, dottrina e giurisprudenza maggioritarie escludevano l'assoggettabilità della locazione *de qua* alla normativa speciale.

In particolare, la dissociazione tra soggetto titolare del contratto, e quindi dei diritti ed obblighi che ne derivano, e concreto fruitore del bene, nonché la destinazione dell'immobile ad alloggio occasionale e temporaneo di persone fisiche collegate al soggetto contraente–conduttore, inducevano ad escludere l'applicazione di una normativa diretta a tutelare l'esigenza abitativa diretta del contraente, e della sua famiglia, per l'inapplicabilità della normativa vincolistica *ex lege* 392/1978 al contratto di locazione “ad uso foresteria”³¹⁷.

Entrata in vigore la nuova legge 431/1998 in tema di locazioni abitative, la prevalente dottrina è del parere che le locazioni ad uso foresteria siano disciplinate dalla novella legge, anche se gli stessi contratti non appaiono necessariamente inquadrabili in una specifica tipologia contrattuale tra quelle introdotte dalla l. 431/1998³¹⁸. Una conferma, in tal senso, si ricava *a contrario* dal comma 3 dell'art. 1 della legge (contratti stipulati dagli Enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio), atteso che nella specie, pur avendosi uno schema contrattuale sostanzialmente analogo a quello del contratto ad uso foresteria, il legislatore ha avvertito l'esigenza di sancire una esplicita inapplicabilità della riforma. Talché, si argomenta, il contratto ad uso foresteria, non essendo stato escluso testualmente dall'ambito di applicabilità della l. 431/1998, resta soggetto alla relativa disciplina.

³¹⁷ Vedansi, in giurisprudenza, per tutte: Trib. Milano, 18 ottobre 1990, n. 7274, in *Arch. loc.*, 1991, 612; Pret. Bologna, 26 ottobre 1996, in *Giust. Civ.*, 1997, I, 1220; Cass. Civ., Sez. III, 16 maggio 1994, n. 4752, in *Mass. Giur. It.*, 1994. In dottrina: P. Giuggioli, *Note in margine ad alcune recenti sentenze in tema di contratto di locazione ad uso foresteria*, in *Riv. Cons. Avv. Milano*, III, 1990, 27; S. Giove, *Un contratto a sempre maggiore diffusione: la locazione ad uso "foresteria"*, in *Giur. It.*, 1991, I, 2, 683; Ribera, *Le locazioni immobiliari*, Milano, 1992, 7.

³¹⁸ In tal senso, Bucci, *La disciplina delle locazioni abitative dopo le riforme*, Padova, 1999; per la problematica in generale, v. Belloni, *La locazione ad uso "foresteria" dopo la l. n. 431 del 1998*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2001, 509.

Ad avviso di altra dottrina³¹⁹, i contratti ad uso foresteria rimarrebbero, invece, assoggettati alla sola disciplina codicistica. Invero né l'ambito applicativo individuato dal primo comma dell'art. 1 della l. 431/1998 né le singole fattispecie elencate nel secondo comma dell'articolo stesso consentono di ritenere la "foresteria" soggetta alla nuova legge, la quale, al pari di quella dell'"equo canone", tutela le esigenze abitative del solo contraente locatario. Questo particolare e limitato obiettivo della legislazione in commento induce, conseguentemente, a ritenere tuttora applicabili agli accordi di locazione ad uso "foresteria" esclusivamente gli articoli 1571 e seguenti del codice civile.

In favore di quest'ultima tesi interpretativa vale osservare: che la legge 431/98 è volta alla tutela delle sole esigenze abitative primarie; che le locazioni a uso foresteria non sono necessariamente locazioni transitorie; che l'articolo 1, comma 3, legge 431/1998, prevede una figura particolare di contratto a uso foresteria in favore dei comuni e degli enti locali, per destinare gli immobili a esigenze transitorie di talune categorie di cittadini. In materia, non si rinvencono comunque recenti pronunce giurisprudenziali significative. Per quanto tale figura contrattuale possa presentare vantaggi perché sottratta a qualsiasi normativa vincolistica, compresa quella di cui alla legge 431/1998, in mancanza di un orientamento giurisprudenziale consolidato rischia, tuttavia, di essere ricompresa nel novero delle fattispecie contemplate dalla normativa di cui all'articolo 5 legge 431/1998.

Deve, invece, opinarsi per la riconducibilità della specifica destinazione ad una delle attività di cui agli artt. 27 e 42 della legge n. 392 del 1978, allorché la «foresteria» sia funzionale alla produttività aziendale³²⁰: si pensi alla «direzione» di una casa di cura che intenda ospitare i congiunti dei ricoverati in una «foresteria» sita nei pressi; ad una società commerciale che ospiti i propri rappresentanti che si recano presso la sede centrale; ad una società sportiva che ospiti le squadre avversarie. Può ancora riguardarsi in tale prospettiva la società che dissemini alcune «foresterie» nei luoghi di maggiore sua espansione, creando così una struttura funzionale alla propria organizzazione, che ne accresce l'immagine e che può essere utilizzata - se trattasi di immobile prestigioso - anche ai fini di rappresentanza.

³¹⁹ V. Cuffaro, *Ancora sull'ammissibilità delle locazioni ad uso foresteria dopo la l. 9 dicembre 1998 n. 431*, in *Arch. loc.*, 2001, 363; P. Giuggioli-P.F. Giuggioli, *La Nuova disciplina delle locazioni abitative*, Milano, 1999, 16.

³²⁰ Cfr. Cass. 25 febbraio 1983 n. 1457.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, a cura di A. ANZON, Torino, 2001.
- AA.VV. *La forma degli atti nel diritto privato, Studi in onore di GIORGIANNI*, Napoli 1988.
- ACIERNO, Art. 5. Contratti di locazione di natura transitoria, in AA.VV., *Le nuove locazioni abitative*, Milano 2000, 118 s..
- ALEMANNO, *Ancora sugli immobili di interesse storico o artistico concessi in locazione, con accenni sulle competenze in materia di rimborsi ex artt. 37 del D.P.R. n. 602/1973, nella fase transitoria di riforma dell'Amministrazione finanziaria ed in prospettiva futura anche sulle controversie*, ibidem, 1819 ss.
- ALEMANNO, *Esclusività della speciale disciplina di cui all'art. 11, 2° comma, l. 413/91, per tassazione, ai fini delle imposte sui redditi (e solo a quei fini?), degli immobili di interesse storico od artistico*, in *Boll. Trib.*, 1999, 833 ss.
- ALEMANNO, *Immobili di interesse storico o artistico: imposte sul reddito e dintorni*, in *Boll. Trib.*, 1997, I, 796 ss.
- ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.
- ALIBRANDI-FERRI-PASOLINI-DALL'ONDA, *Il nuovo regime tributario dei beni culturali (commento alla l. 2 agosto 1982, n. 512)*, Milano, 1983.
- ANNECCHINO, *Beni culturali e benefici fiscali*, in *Foro It.*, 1994, I, 3490 ss.
- ANNECCHINO, *Equivoci in tema di tassazione degli immobili vincolati*, *ivi*, 1999, I, 1677 ss.
- BAGIANTI, *Locazione ed esigenze abitative di natura transitoria*, nota a *Pret. Perugia* 20 gennaio 1994, in *Rass. Giur. Umbra*, 1994, 404.
- BALDASSARI, *Criteri di determinazione del reddito di fabbricati di interesse storico e artistico*, in *Riv. Giur. Trib.*, 1995, 622.
- BARBIERI, *I contratti di locazione abitativa c. d. «calmierati», con particolare riferimento ai contratti di natura transitoria*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 206 ss..
- BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino.
- BENEDETTI, *Prelazione e riscatto nell'alienazione di fondi rustici*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1976, I, 1, 134.

- BELLONI, *La locazione ad uso "foresteria" dopo la l. n. 431 del 1998*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2001, 509.
- BENINCASA, *Formalismo e contratto di locazione*, Milano, 2004, 72 ss.
- BERTONCINI, *Individuazione delle aree metropolitane per stipulare i contratti di locazione di natura transitoria*, in *Arch. loc.*, 2007, 1, 121.
- BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005, 337 ss.
- BOCCHETTI, *Le locazioni transitorie*, in AA. VV., *Contratti non soggetti all'equo canone*, Milano 1981, 114.
- BONILINI, *Invalidità del contratto*, in *Istituzioni di diritto privato* a cura di BESSONE, Torino, 1998, 744.
- BRECCIA, *Le invalidità del contratto*, in AA. VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 223.
- BUCCI, *La disciplina delle locazioni abitative dopo le riforme*, Padova, 1999; per la problematica in generale. BUCCI-MALPICA-REDIVO, *Manuale della locazione*, Padova, 1990, 357.
- CABIDDU-GRASSO (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2004.
- CAPOLUPO, *Le imposte sui redditi dei beni di interesse storico e culturale*, *ibidem*.
- CAPPELLI, *L'equo canone*, Roma 1979, 98
- CAPPELLI-LONARDO, *L'ambito di applicazione della legge 27 luglio 1978 n. 392*, Roma, 1980, 91.
- CAPPELLINI – LUGANO, *Nuova disciplina fiscale del reddito delle persone fisiche e delle società*, in *Il sole 24 ore*, 2007.
- CASINI, *La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 10, 1072.
- CASU, *Edilizia residenziale pubblica convenzionata e legge finanziaria 1999*, in *Riv. Notar.*, 1999, 1423.
- CATTABRIGA, *Locazione di immobili di interesse storico o artistico ininfluyente per la determinazione della base imponibile*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1995, II, 1341 ss..
- CAUMONT CAIMI, *Immobili storici: nuove conferme in tema di imposte dirette e indirette*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2000, II, 886 ss.
- CAUMONT CAIMI, *Immobili storici: chiuso il capitolo imposte dirette, si apre quello delle indirette*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1999, II, 1031 ss.

CAUMONT CAIMI, *Sui criteri per la determinazione del reddito degli immobili di interesse storico ed artistico*, in *Boll. Trib.* 1997, 796 ss.

CAVANDOLI, *Determinazione del reddito degli immobili di interesse storico o artistico*, in *Vita Notar.*, 2000, 767.

CHIRICHIGNO, *Determinazione del reddito dei fabbricati di interesse storico o artistico*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1996, II, 887 ss.

CIAN, *Forma solenne e interpretazione del negozio*, Padova, 1969, 4 ss..

CICCONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Milano, 2001, 34.

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI di Napoli (a cura di), *La legge n. 431 del 1998 a quattro anni dalla sua entrata in vigore*, Napoli 13 marzo 2003, 11 s.

CONSOLI «Beni culturali - Diritto tributario», in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988.

CUFFARO, *Ancora sull'ammissibilità delle locazioni ad uso foresteria dopo la l. 9 dicembre 1998 n. 431*, in *Arch. loc.*, 2001, 363.

CUFFARO, *Locazione di foresterie di ostelli dopo la nuova legge sulle locazioni abitative*, in *Arch. loc.*, 1999, 353 s.

CUFFARO (a cura di), *Le locazioni urbane. Vent'anni di disciplina speciale*, Torino, 1999,36

CUFFARO-GIOVE, *La riforma delle locazioni abitative*, Milano 1999, 6.

DE MATTEIS, *La l. 17 febbraio 1992 n. 179: una rivoluzione nell'edilizia residenziale pubblica agevolata e convenzionata*, in *Vita Notar.*, 1994, II, 450.

DE PAOLA, in *Guida dir.*, 2006, 25, 12.

DE PIAGGI, *Il regime fiscale dei beni sottoposti a vincolo di interesse artistico, storico, archeologico ed etnologico*, in *Dir. Prat. Trib.*, I, 1999, 243.

DEVOTO-OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze 1990

DI MAJO, *Forma del contratto*, in *Istituzioni di diritto privato*, a cura di Bessone, Torino, V ed., 1998, 652.

DI MAJO, *Il contratto in generale*, Torino, 2002, 130.

DI PAOLO, *La forma del contratto*, in *I requisiti del contratto*, t. III, in *Giur. Sist. Dir. civ. e comm.*, fondata da BIGIAMI, Torino, 1991, 756.

FALABELLA, *Le locazioni transitorie*, in *Rass. loc. cond.*, 2004, 279 ss.

FERRATI, *Considerazioni in tema di determinazione del reddito imponibile degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Riv. Giur. Trib.*, 1997, 1088 ss.

FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, 37 ss.

- FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio. I - I beni culturali*, Napoli, 2005.
- FRANCO, *Le cooperative edilizie*, in Falcone-Pozzi, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Torino 1998, 637 ss.
- FREGNI, *Il regime fiscale*, in Barbati-Cammelli-Squillo (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2003, 200 ss..
- GABRIELLI-PADOVINI, *La locazione di immobili urbani*, Milano 2001, 30.
- GALGANO, *Alla ricerca delle sanzioni civili indirette*, in *Contr. e impr.*, 1987, 531.
- GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956.
- GIOVE, *Un contratto a sempre maggiore diffusione: la locazione ad uso «foresteria»*, in *Giur. it.* 1991, I, 2, 683.
- GIOVE, *Le fattispecie contrattuali escluse*, in AA.VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino, 2000, 226.
- GIUGGIOLI P.– GIUGGIOLI P.F., *La nuova disciplina delle locazioni abitative*, Milano, 1999.
- GIUGGIOLI, *Note in margine di alcune recenti sentenze in tema di contratto di locazione ad uso foresteria*, in *Riv. Cons. Avv. Milano*, III, 1990, 27; Ribera; *Le locazioni immobiliari*, Milano 1992, 7.
- GOTTI, *L'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive*, vol. 1, Milano, 1986, 529.
- INZITARI, *Locazioni e mercato immobiliare*, in AA.VV., *Le locazioni urbane. Vent'anni di disciplina speciale*, Torino, 1999, 162.
- IRTI, *Idola libertatis. Tre esercizi sul formalismo*, Milano, 1985.
- IZZO, *La disciplina transitoria dei contratti di locazione abitativa rinnovati tacitamente dopo il 30 dicembre 1998*, in *Rass. Loc.. Cond.*, 2003, 141.
- IZZO, *Locazione transitoria invalida conclusa in costanza di precedente locazione nota a Trib. Roma*, 23 aprile 2003, in *Rass. loc. cond.*, 2004, 181.
- LA ROSA, *Le agevolazioni tributarie*, in «*Trattato di diritto tributario*», diretto da AMATUCCI, I, Padova, 1994, 401 ss.
- LAZZARO, *Natura e limiti degli accordi tra le associazioni di categoria*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 365.
- LAZZARO, *Limiti di forma e c.d. derogabilità nelle tipologie locative abitative*, in *Giust. Civ.* 1999, II, 113.

LAZZARO –DI MARZIO, *Le locazioni per uso abitativo*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2007, 893.

LAZZARO-PREDEN-VARRONE, *L'« equo canone»*, Milano, 1978, 60.

LAZZARO-PREDEN-VARRONE, *Le locazioni*, 2° ed., 38; Trib. Milano 19 maggio 1977, in *Giur. it.* 1978, I, 2, 484.

LENER, *Dalla formazione alla forma dei contratti su valori mobiliari (prime note sul neoformalismo negoziale)*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1990, 780.

LUCARELLI-CIOCIA, *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova, 1997.

LUCARIELLO, *Note riepilogative sul trattamento tributario degli immobili di interesse storico e artistico*, in *Riv. Notar.*, 2000, 429.

MANNACIO, *Locazione di immobile a società. Destinazione ad uso abitativo di un dipendente. Regime applicabile*, in *Loc. urb.* 1982, 55.

MARINO, *Aspetti fiscali del settore dei beni culturali tra strumenti di sostegno e agevolazioni al mecenatismo*, in

MARINI, *Contributo allo studio dell'imposta comunale sugli immobili*, Milano, 2000, 112 ss.

MASTROIACOVO, *Le locazioni di immobili di interesse storico o artistico*, in *Rass. Trib.*, 2002, 573 ss.

MORO R., *Immobili di interesse storico o artistico - Imposte sul reddito e Ici*, ivi, 1997, 13261 ss.

MORO R., *Immobili di interesse storico o artistico - Imposte sul reddito ed indirette*, ivi, 1999, 6100 ss.

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 354.

NERI, *La l. 17 febbraio 1992 n. 179, sull'edilizia residenziale pubblica: una disciplina innovativa in attesa della riforma generale dell'intervento pubblico nel settore*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1993, 351.

NONNO, Art.1. Ambito di applicazione, in AA.VV., *Le nuove locazione abitative*, Milano, 2000.

NUZZO, *La forma del contratto di locazione ad uso abitativo tra regole di validità e disciplina della prova*, in NUZZO, *Commento all'art. 12*, in AA.VV., *Equo canone «Commentario Cedam»*, 2° ed., Padova 1980.

PADOVANI, *Riflessioni in tema di trattamento fiscale degli immobili di interesse storico ed artistico*, in *Rass. Trib.*, 1997, 979 ss.

PALADIN, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1997, 305.

PALAZZO, *Forme del negozio giuridico*, in *Dig. IV, sez. civ.*, vol. VIII, 455.

PALLOTTINO-BONACCORSI, *Soggetti e strumenti per la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica*, in *AA.VV., La casa di abitazione*, cit., vol. I, 436.

PASSAGNOLI, *Nullità speciali*, Milano, 1995.

PERLINGIERI, *Forma dei negozi e formalismo degli interpreti*, Napoli, 1987, 29 ss.

PIERGIGLI-MACCARI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006. PIOMBO, *Alcuni spunti a proposito delle locazioni abitative escluse dalla tutela della legge n. 431/98*, in *Rass. loc. cond.*, 1999, 450.

PISTORIO, *La distinzione tra beni d'interesse storico e artistico in base all'appartenenza a «privati proprietari» o ad enti pubblici (e persone giuridiche private senza fini di lucro): una discriminazione manifestamente irragionevole*, in *Giur. It.*, 2004, 1087-1090.

PREDEN, *Inapplicabilità dell'equo canone ai « residence »*, in *Giust. civ.* 1980, I, 511.

PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.

RAZZA, *Considerazioni in tema di alloggio adibito a casa del portiere*, in *Arch. loc.* 1982, 753.

REZZONICO, *Appunti sul contratto di locazione transitoria*, in *Arch. loc.*, 1990, 433.

RIBERA, *Le locazioni immobiliari*, Milano, 1992, 7;

RUSSO, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1996, 128 ss.

SACCO, *La forma*, in *Obbligazioni e Contratti*, t. II, in *Tratt. Dir. Priv.* Diretto da Rescigno, II ed., Torino, 1995, 265.

SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006.

SCHLESINGER, *Resta il pedaggio pagato al dirigismo*, in *Il sole 24 ore* del 3 dicembre 1998, 24.

SERVADEI, *Tuir - Immobili di interesse storico o artistico*, in *Fisco*, 1997, 4207 ss.

SEVERINI, *Le misure correttive ed integrative del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, 10, 1067.

SFORZA FOGLIANI, *Locazione di immobili storico-artistici: questioni tributarie connesse e non*, in *Arch. loc.*, 1992.

SOLARINO, *Determinazione del reddito dei fabbricati di interesse storico o artistico*, in *Boll. Trib.*, 1995, 226.

- STERPI, *Dalla ciliegina sulla torta alla torta*, in *La defiscalizzazione dell'investimento culturale*, a cura dell'Osservatorio Impresa e cultura, Torino, 2003, 46 ss.
- TABET, *La locazione-conduzione*, Milano 1972, 290.
- TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, Milano, 1998, 180 ss.
- TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, I, 1992, 80.
- TOMASSO, *Le tipologie abitative escluse e le locazioni transitorie*, in A.A. V.V., *Il nuovo diritto delle locazioni abitative*, Milano 2001, 97.
- VERARDI, *I contratti di natura transitoria*, in AA.VV., *Le locazioni ad uso di abitazione*, Torino 2000, 133.
- VEROI, Nota a Comm. trib. I grado Perugia, Sez. VI, n. 257 del 1996, in *Fisco*, 1996, 6696.
- VILLANI, *Commento all'art. 80*, in AA.VV., *Commentario Cedam*, 780.
- VISCO, *Le case in condominio*, Milano 1973.