

**AVANGUARDIA GIURIDICA**

collana a cura di **MARCO ANTONIOL**

diritto civile e tributario

**MA26**

**ANDREA ELETTO**

# **LE LOCAZIONI IN NERO**

**Profili operativi  
dopo il d.lgs. 23/2011**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-62-0

**AVANGUARDIA GIURIDICA** collana a cura di **MARCO ANTONIOL**  
diritto civile e tributario **MA26**

Andrea **Eletto**

# Le locazioni in nero

**Profili operativi dopo il  
d.lgs. 23/2011**

**EXEO** edizioni The logo for EXEO edizioni features the word 'EXEO' in a large, bold, serif font. Below it, the word 'edizioni' is written in a smaller, lowercase sans-serif font. A stylized graphic element, resembling a lightning bolt or a curved arrow, starts from the bottom right of the 'O' in 'EXEO' and curves upwards and to the right.

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

**ISBN** formato pdf : 978-88-95578-62-0



tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00 - fax: 049 9710328  
e-mail: [amministrazione@territorio.it](mailto:amministrazione@territorio.it)

---

**Aggiornatissima disamina multidisciplinare della scottante tematica delle locazioni in nero di immobili urbani, condotta riconducendo ad unità i profili civilistici, fiscalistici e penalistici dell'istituto, L'analisi è svolta alla luce dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale avutasi a partire dalla fine degli anni settanta e culminata nel recente d.lgs. 23/2011.**

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente, nei propri dispositivi di lettura, e dai suoi più stretti collaboratori professionali. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: gennaio 2012 - collana: AVANGUARDIA GIURIDICA, a cura di Marco Antonini  
materia: diritto civile e tributario - tipologia: studi applicati - formato: digitale, pdf  
codice prodotto: MA26 - ISBN: 978-88-95578-62-0- prezzo: € 25,00  
autore: Andrea Eletto, laureato in giurisprudenza  
editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00,  
sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1  
35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD  
[info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it). Luogo di elaborazione presso la sede operativa.  
L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a  
[direzione@exeoedizioni.it](mailto:direzione@exeoedizioni.it).



professionisti

pubblica amministrazione

[www.territorio.it](http://www.territorio.it) - [www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it)

## SOMMARIO

<b>CAPITOLO I - INTRODUZIONE .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Premessa</i> .....	6
<b>CAPITOLO II - IL CONTRATTO DI LOCAZIONE.....</b>	<b>8</b>
1. <i>Il contratto di locazione</i> .....	8
2. <i>La locazione di immobili urbani ad uso abitativo</i> .....	17
2.1. <i>La legge 392/1978 (legge sull'equo canone)</i> .....	18
2.2. <i>La legge 359/1992 (legge sui patti in deroga) e i nuovi modelli di contratto introdotti dalla legge 438/1998 (legge Zagatti)</i> .....	20
<b>CAPITOLO III - LE LOCAZIONI IN NERO.....</b>	<b>31</b>
1. <i>Le locazioni di fatto</i> .....	31
2. <i>L'obbligo di registrazione degli atti</i> .....	34
2.1. <i>Il ravvedimento operoso</i> .....	37
3. <i>La disciplina delle locazioni in nero ante l. 311/2004 (legge finanziaria 2005)</i> .....	41
3.1. <i>Una particolare fattispecie di locazione in nero: l'indicazione in contratto di un canone inferiore rispetto a quello realmente pattuito</i> .....	44
4. <i>L'ipotesi di nullità introdotta dalla l. 311/2004</i> .....	49
4.1. <i>Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale</i> .....	53
4.2. <i>Gli interventi della Corte costituzionale</i> .....	59
4.3. <i>Il quadro completo derivante dalla l. 311/2004</i> .....	66
5. <i>Analisi delle ultime sentenze sul tema</i> .....	71
<b>CAPITOLO IV - LA CEDOLARE SECCA .....</b>	<b>78</b>
1. <i>Le novità introdotte con il d.lgs. 23/2011 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) e l'ambito di applicazione</i> .....	78
2. <i>L'operatività della cedolare secca</i> .....	82

2.1. La rinuncia all'aggiornamento del canone.....	83
2.2. La segnalazione antimafia.....	84
3. <i>Gli interventi di contrasto alle locazioni in nero</i> .....	85
4. <i>Il primo intervento giurisprudenziale in materia di cedolare secca</i> .....	89
<b>CAPITOLO V - PROFILI PENALISTICI .....</b>	<b>91</b>
1. <i>Premessa</i> .....	91
2. <i>La configurabilità del reato di estorsione</i> .....	91
3. <i>Una particolare fattispecie: la locazione a stranieri privi del titolo di soggiorno</i> .....	95
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>99</b>
1. <i>Considerazioni finali</i> .....	99
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>102</b>
<i>Allegato 1. Legge 27 luglio 1998, n. 392 («Disciplina delle locazioni di immobili urbani»)</i> .....	102
<i>Allegato 2. Legge 9 dicembre 1998, n. 431 («Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo»)</i> ....	132
<i>Allegato 3. Legge 30 dicembre 2004, n. 311 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) - estratto</i> .....	145
<i>Allegato 4. Decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 («Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale») - estratto</i> .....	147
<i>Allegato 5. Circolare n. 26/E Agenzia delle Entrate («Cedolare secca sugli affitti - Articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23; Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale - Primi chiarimenti»)</i> .....	150
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>195</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>196</b>

## CAPITOLO I INTRODUZIONE

### 1. *Premessa*

La tematica delle locazioni abitative c.d. in nero costituisce uno dei temi, all'interno del panorama dottrinale italiano, sui quali l'attenzione degli studiosi si è concentrata in misura inversamente proporzionale alla diffusione e alla ricorrenza nel quotidiano.

Cospicui sono, infatti, i contratti di locazione stipulati con studenti universitari, con lavoratori, con turisti, con stranieri e, più in generale, con categorie di locatari che hanno, spesso, un'impellente necessità di un alloggio temporaneo.

Tale necessità, unita a una scarsa conoscenza delle conseguenze e dei rimedi che la contrattazione in nero comporta, soprattutto a loro tutela, disincentiva proprio la parte che dispone di una vasta gamma di strumenti rimediali dall'intraprendere qualsiasi azione in giudizio per il riconoscimento dei propri diritti attribuiti dall'ordinamento.

Inoltre, oltre alla conseguenziale approssimativa considerazione dei proprietari degli immobili quali parte forte del rapporto obbligatorio, va tenuta in debita considerazione l'avvenuta accettazione (*rectius*, rassegnazione), a livello sociale, di questa deplorable prassi.

Ciò conduce alla formazione delle impressionanti cifre che l'Agenzia delle Entrate ha, di recente, rilevato di concerto con la Guardia di Finanza: 1.500.000 abitazioni oggetto di contratti di locazione non registrati o registrati per somme inferiori a quelle pagate, ovvero il 40% dei contratti di locazione totali; evasione di circa 13 miliardi di euro l'anno per quanto riguarda l'imponibile; di 3,5 miliardi di euro per quanto riguarda l'imposta sul reddito; di 300

milioni di euro per l'imposta di registro<sup>1</sup>.

Tenendo presente tutto quanto detto, non sembra potersi dare una ragionevole spiegazione dello scarso rilievo attribuito alla materia dalla letteratura scientifica, atteso anche l'interesse derivante dai numerosi profili multidisciplinari confluenti in tale argomento, soprattutto da quando, con la legge finanziaria per il 2005 (numero 311/2004), si è proceduto a collegare inescandibilmente l'adempimento fiscale della registrazione del contratto alla sua validità civilistica.

Inoltre, non va dimenticato che, dalla tematica *de qua*, si ricavano interessanti spunti penalistici, i quali, seppur quantitativamente meno presenti nelle analisi dottrinali e giurisprudenziali, rispetto a quelli strettamente civilistici e fiscalistici, meritano di essere considerati e ricondotti a unità sotto il profilo ricostruttivo.

Il presente lavoro, dunque, si pone come obiettivo primo quello di analizzare i profili operativi e gli interventi giurisprudenziali più rilevanti, previa un'attenta e inevitabile disamina della normativa di riferimento e degli istituti sostanziali sui quali ricostruire il quadro sistematico.

Per una corretta impostazione dogmatica, appare fondamentale partire dalla ricostruzione della disciplina civilistica del contratto di locazione, avvertendo, sin da ora, che tale contratto costituisce solo l'ideale e generale (ma residuale) tipo al quale fanno riferimento le più specifiche fattispecie individuate in tempi più recenti dalla legislazione speciale.

Quest'ultime, come si dirà, in quanto ritenute socialmente rilevanti, risultano meritevoli di un intervento più attento e penetrante da parte del legislatore ordinario, che inevitabilmente lascia meno spazio all'autonomia contrattuale dei privati.

### §§§

---

<sup>1</sup> <http://www.sunia.it/files/comunicati/evasione.pdf>

## CAPITOLO II IL CONTRATTO DI LOCAZIONE

### 1. *Il contratto di locazione*

La disciplina codicistica del contratto di locazione è contenuta all'interno del titolo III del libro IV del codice civile del 1942, il quale, come noto, ha proceduto alla tipizzazione dei contratti più rilevanti a quell'epoca.

L'articolo 1571 c.c., rubricato per l'appunto «Nozione», ci fornisce la definizione della locazione, ovvero sia «(...) il contratto con il quale una parte (locatore, nda) si obbliga a far godere all'altra (conduttore o locatario, nda) una cosa mobile o immobile per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo».

Come può notarsi *ictu oculi* dalla formulazione legislativa, le caratteristiche di tale fattispecie contrattuale sono:

- la bilateralità;
- gli effetti obbligatori che dalla conclusione di essa derivano;
- la corrispettività delle prestazioni;
- l'onerosità.

La consensualità della locazione, poi, è da sempre e unanimemente riconosciuta dalla dottrina<sup>2</sup>, e affonda le sue radici più antiche nel diritto romano.

Gaio, infatti, così descriveva la sua genesi, offrendo un interessante paragone con la compravendita: «*Locatio et conductio proxima est emptioni et venditioni iisdemque iuris regulis consistit. nam ut emptio et venditio ita contrahitur si de pretio convenerit, sic etiam locatio et conductio ita contrahi intellegitur si merces constituta sit*»<sup>3</sup> («Il contratto di

<sup>2</sup> *Ex multis*, GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, ESI, Napoli, 2009, 1137.

<sup>3</sup> GIUSTINIANO, *Istituzioni*, Libro III, Titolo 24.1.

locazione e conduzione è affine a quello di compra-vendita, e va regolato con i medesimi principi di diritto. Infatti, come la compra-vendita è contratta allorché si è convenuto sul prezzo, così anche la locazione e conduzione si reputa contratta allorché si è convenuto sulla mercede»).

Ai fini del perfezionamento del contratto, dunque, non occorre anche la consegna del bene, bastando il valido consenso prestato dalla parte che lo concede in locazione (locatore) e dalla parte che godrà di esso (locatario, conduttore).

L'articolo 1573 c.c. fissa il termine massimo della locazione in trenta anni, salvo che la legge non disponga altrimenti.

Inoltre, qualora la durata del contratto superi i nove anni, la locazione costituisce «atto eccedente l'ordinaria amministrazione» (articolo 1572 c.c.), per il quale sono previste, *ex* articolo 1350, n. 8 c.c., la forma scritta *ad substantiam* e, *ex* articolo 2463 n. 8) c.c., la trascrizione.

Ognuno dei due soggetti protagonisti del contratto ha, come visto, delle obbligazioni, le quali possono rinvenire la loro fonte nel codice, nella legislazione speciale e, ovviamente, in specifiche clausole contrattuali concordate dai contraenti; in particolare, *ex* articoli 1575 e seguenti c.c., il locatore deve:

- a) consegnare al conduttore la cosa locata in buono stato di manutenzione.

Al fine di valutare tale stato, rileva il momento della consegna del bene: infatti, qualora risultino vizi della cosa tali da diminuire in modo apprezzabile l'idoneità dell'uso pattuito, al conduttore è attribuita una duplice forma di tutela, potendo domandare la risoluzione del contratto o una riduzione del corrispettivo, salvo che si

---

A fini di completezza dogmatica, appare necessario precisare che il contratto di *emptio* e *venditio* era considerato *negotium perfectum* (valido ed efficace) qualora fosse completo di tutti i suoi elementi, il che comportava lo spostamento, in capo al compratore del rischio connesso al perimento della merce per caso fortuito o per forza maggiore, anche se la *res* non gli fosse stata ancora consegnata. Infatti, per l'acquisto della proprietà da parte del compratore, occorreva un'ulteriore adempimento formale, costituito (nel diritto giustiniano, unicamente) dalla *traditio*, ovvero dalla consegna, in quanto non ancora vigente il principio consensualistico nell'accezione che, *ex* articolo 1376 del codice civile, regola oggi i contratti ad effetti reali.

tratti di vizi conosciuti o facilmente riconoscibili al momento della conclusione del contratto<sup>4</sup>, poiché, in tal caso, si ritiene che il conduttore abbia rinunciato a farli valere<sup>5</sup>.

La tutela rinforzata per il conduttore si evince anche dalla previsione circa l'inefficacia del patto con cui si esclude o si limita la responsabilità del locatore per i vizi della cosa, qualora questi li abbia taciuti in mala fede o siano tali da rendere impossibile il godimento della cosa<sup>6</sup>. Inoltre, la conoscenza diventa totalmente irrilevante in caso di vizi seriamente pericolosi per la salute del conduttore, dei suoi familiari o dei suoi dipendenti, potendo questi chiedere la risoluzione del contratto nonostante qualunque rinuncia<sup>7</sup>;

- b) mantenere la cosa locata in stato da servire all'uso convenuto, anche eseguendo tutte le riparazioni necessarie che eccedono la piccola manutenzione<sup>8</sup>;
- c) garantire il pacifico godimento della cosa locata durante la locazione, garantendo il conduttore anche dalle molestie di diritto arrecate da terzi, mentre per quelle di

---

<sup>4</sup> Articolo 1578 c.c.: «Se al momento della consegna la cosa locata è affetta da vizi che ne diminuiscono in modo apprezzabile l'idoneità all'uso pattuito, il conduttore può domandare la risoluzione del contratto o una riduzione del corrispettivo, salvo che si tratti di vizi da lui conosciuti o facilmente riconoscibili.

Il locatore è tenuto a risarcire al conduttore i danni derivati da vizi della cosa, se non prova di avere senza colpa ignorato i vizi stessi al momento della consegna».

<sup>5</sup> Cassazione civile, sezione II, sentenza numero 3341/2002, in *Il foro italiano*, 2001, I, 3128.

<sup>6</sup> Articolo 1579 c.c.: «Il patto con cui si esclude o si limita la responsabilità del locatore per i vizi della cosa non ha effetto, se il locatore li ha in mala fede taciuti al conduttore oppure se i vizi sono tali da rendere impossibile il godimento della cosa».

<sup>7</sup> Articolo 1580 c.c.: «Se i vizi della cosa o di parte notevole di essa espongono a serio pericolo la salute del conduttore o dei suoi familiari o dipendenti, il conduttore può ottenere la risoluzione del contratto, anche se i vizi gli erano noti, nonostante qualunque rinuncia».

<sup>8</sup> Articolo 1576 c.c.: «Il locatore deve eseguire, durante la locazione, tutte le riparazioni necessarie, eccettuate quelle di piccola manutenzione che sono a carico del conduttore. Se si tratta di cose mobili, le spese di conservazione e di ordinaria manutenzione sono, salvo patto contrario, a carico del conduttore».

fatto il conduttore può agire in nome proprio<sup>9</sup>.

A tal proposito, da un lato, il codice impone al locatore di non compiere sul bene innovazioni che diminuiscano il godimento da parte del conduttore<sup>10</sup>, ma, qualora si tratti di riparazioni urgenti e non differibili fino al termine finale del contratto, il conduttore ha l'obbligo di tollerarle, pur quando esse comportino la privazione del godimento di parte della cosa locata.

Questa tolleranza, però, non è tutta a svantaggio del locatario, il quale, nel caso l'esecuzione delle riparazioni si protragga per oltre un sesto rispetto alla durata della locazione e, in ogni caso, per oltre venti giorni, ha diritto a una riduzione del corrispettivo, tenuto conto della durata complessiva degli interventi riparativi e dell'entità del mancato godimento<sup>11</sup>.

Non solo, ma il *favor* legislativo, che ha come *ratio* il perseguimento del godimento del bene più libero e indisturbato possibile, si spinge fino a prevedere lo scioglimento del contratto qualora l'esecuzione delle riparazioni, indipendentemente dalla sua durata, renda inabitabile quella parte della cosa che è necessaria per l'alloggio del conduttore e della sua famiglia;

- d) indennizzare il conduttore per i miglioramenti e le addizioni apportati alla cosa locata<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Articolo 1585 c.c.: «Il locatore è tenuto a garantire il conduttore dalle molestie che diminuiscono l'uso o il godimento della cosa, arrecate da terzi che pretendono di avere diritti sulla cosa medesima. Non è tenuto a garantirlo dalle molestie di terzi che non pretendono di avere diritti, salva al conduttore la facoltà di agire contro di essi in nome proprio».

<sup>10</sup> Articolo 1582 c.c.: «Il locatore non può compiere sulla cosa innovazioni che diminuiscano il godimento da parte del conduttore».

<sup>11</sup> Articolo 1584, comma primo c.c.: «Se l'esecuzione delle riparazioni si protrae per oltre un sesto della durata della locazione e, in ogni caso, per oltre venti giorni, il conduttore ha diritto a una riduzione del corrispettivo, proporzionata all'intera durata delle riparazioni stesse e all'entità del mancato godimento».

<sup>12</sup> Articolo 1592 c.c.: «Salvo disposizioni particolari della legge o degli usi, il conduttore non ha diritto a indennità per i miglioramenti apportati alla cosa locata. Se però vi è stato il consenso del locatore, questi è tenuto a pagare un'indennità corrispondente alla

La prima categoria, seguendo la distinzione che ne traccia la Relazione al codice civile (numero 693) presentata dal Guardasigilli al Re, viene identificata dalla dottrina<sup>13</sup> come qualsiasi accrescimento qualitativo della natura intrinseca della cosa locata, non separabile da essa, che genera il menzionato diritto di credito all'indennità, subordinandolo, però, al consenso del locatore.

In caso contrario, il valore di tale indennità può essere comunque computato al fine di giungere alla compensazione con i deterioramenti che la cosa ha patito senza colpa grave del conduttore.

La categoria delle addizioni, invece, è descritta come qualsiasi incremento estrinseco quantitativo, che mantiene, dunque, una propria autonomia rispetto alla *res*, come si evince dalla lettera dell'articolo 1593 c.c., il quale prevede la possibilità per il locatore di ritenerle.

Per quanto riguarda il conduttore, invece, le obbligazioni principali poste a suo carico sono principalmente contenute nell'articolo 1587 c.c., e più specificamente:

- a) prendere in consegna la cosa e osservare la diligenza del buon padre di famiglia nel servirsene per l'uso determinato nel contratto, senza poter mutare, ovviamente, la destinazione pattuita in esso o quella intrinseca nella natura del bene stesso.

minor somma tra l'importo della spesa e il valore del risultato utile al tempo della riconsegna.

Anche nel caso in cui il conduttore non ha diritto a indennità, il valore dei miglioramenti può compensare i deterioramenti che si sono verificati senza colpa grave del conduttore»;

articolo 1593 c.c.: «Il conduttore che ha eseguito addizioni sulla cosa locata ha diritto di toglierle alla fine della locazione qualora ciò possa avvenire senza nocumento della cosa, salvo che il proprietario preferisca ritenere le addizioni stesse. In tal caso questi deve pagare al conduttore un'indennità pari alla minor somma tra l'importo della spesa e il valore delle addizioni al tempo della riconsegna.

Se le addizioni non sono separabili senza nocumento della cosa e ne costituiscono un miglioramento, si osservano le norme dell'articolo precedente».

<sup>13</sup> TABET A., *La locazione-conduzione*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, diretto da A. CICU-F. MESSINEO, XXV, Giuffrè, Milano, 1972, 574.

Questa disposizione trova una sua specificazione nella disciplina della perdita e del deterioramento della *res* che avvengono nel corso della locazione, anche se derivano da incendio, per le quali il conduttore risponde salvo che fornisca la prova che siano accaduti per causa a lui non imputabile<sup>14</sup>, ricalcando, in tal modo, la disciplina generale della responsabilità contrattuale.

- b) corrispondere la somma pattuita per la locazione (canone, o altrimenti detto pigione) nei termini convenuti.

Secondo la giurisprudenza, a tal proposito, «al conduttore non è consentito di astenersi dal versare il canone, ovvero di ridurlo unilateralmente, nel caso in cui si verifichi una riduzione o una diminuzione nel godimento del bene, e ciò anche quando si assume che tale evento sia ricollegabile al fatto del locatore.

La sospensione totale o parziale dell'adempimento dell'obbligazione del conduttore è, difatti, legittima soltanto qualora venga completamente a mancare la controprestazione da parte del locatore, costituendo altrimenti un'alterazione del sinallagma contrattuale che determina uno squilibrio tra le prestazioni delle parti. Inoltre, secondo il principio "*inadimplenti non est adimplendum*", la sospensione della controprestazione è legittima solo se conforme a lealtà e buona fede»<sup>15</sup>;

- c) restituire<sup>16</sup> la stessa cosa oggetto del contratto di

---

<sup>14</sup> Articolo 1588 c.c.: «Il conduttore risponde della perdita e del deterioramento della cosa che avvengono nel corso della locazione, anche se derivanti da incendio, qualora non provi che siano accaduti per causa a lui non imputabile. È pure responsabile della perdita e del deterioramento cagionati da persone che egli ha ammesse, anche temporaneamente, all'uso o al godimento della cosa».

<sup>15</sup> Cassazione civile, sezione III, sentenza numero 261/2008, in *I contratti*, IPSOA, anno 2008, Fascicolo 10, 888-894, commento di MANCINELLI V.

<sup>16</sup> Articolo 1590 c.c.: «Il conduttore deve restituire la cosa al locatore nello stato medesimo in cui l'ha ricevuta, in conformità della descrizione che ne sia stata fatta dalle parti, salvo il deterioramento o il consumo risultante dall'uso della cosa in conformità del contratto.

In mancanza di descrizione, si presume che il conduttore abbia ricevuto la cosa in buono stato di manutenzione.

locazione al locatore nel medesimo stato in cui l'ha ricevuta, conformemente alla descrizione fatta dalle parti, salvo il deterioramento o il consumo rientranti nel normale uso della cosa in conformità del contratto.

Qualora non sia stata effettuata alcuna descrizione, si presume che la cosa sia stata ricevuta in buono stato di manutenzione. Tale presunzione è da ritenersi *iuris tantum*, superabile, dunque, nel caso in cui il locatario provi che le non buone condizioni della cosa all'inizio della locazione dipendevano dalla protratta incuria del locatore nella ordinaria e straordinaria manutenzione di essa<sup>17</sup>.

La responsabilità del conduttore, poi, è esclusa anche in caso di perimento o di deterioramento dovuti alla vetustà della cosa, in quanto si ritiene che il locatore abbia accettato il rischio derivante dalla locazione di un bene soggetto agli effetti di un uso che si protrae da molto tempo.

Inoltre, per le cose mobili il legislatore ha ritenuto di dover specificare il luogo nel quale devono essere restituite, ovvero quello in cui sono state consegnate, al fine di prevenire eventuali liti basate sul disaccordo che potrebbe sorgere proprio a causa della natura non immobile di essa;

- d) consentire, secondo un pacifico orientamento giurisprudenziale, la visita della cosa locata al locatore o ad altra persona da costui incaricata, nonostante il silenzio del titolo, secondo le modalità stabilite dagli usi, al fine di poter concedere di nuovo in locazione la cosa locata allo scadere del contratto in corso, o di venderla. Qualora il conduttore opponga ingiustificati rifiuti all'effettuazione delle visite, incorrerà in inadempimento,

---

Il conduttore non risponde del perimento o del deterioramento dovuti a vetustà. Le cose mobili si devono restituire nel luogo dove sono state consegnate».

<sup>17</sup> Cassazione civile, sezione III, sentenza numero 14305/2005, in <http://www.cortedicassazione.it/Notizie/GiurisprudenzaCivile/SezioniSemplici/SchedaNews.asp?ID=778> nella quale ci si riferisce, più specificamente, ai beni immobili.

per il quale il locatore potrà agire in giudizio per la risoluzione del contratto e per il conseguente risarcimento del danno<sup>18</sup>.

Il conduttore, infine, salvo patto contrario, ha la facoltà di sublocare la cosa locata, atteso che il contratto di sublocazione è autonomo rispetto a quello di locazione, ma non può cedere il contratto senza il consenso del locatore<sup>19</sup>.

Tuttavia è prevista una apposita disciplina per i rapporti tra il locatore e il subconduttore, la quale fa riferimento unicamente all'azione diretta del primo nei confronti del secondo per il pagamento del canone e per l'adempimento di tutte le obbligazioni derivanti dal contratto di sublocazione.

Tale riavvicinamento processualistico è spiegabile in quanto è pur sempre in capo al primo che si produrranno gli effetti finali di tali obbligazioni, e, dunque, si è ritenuto opportuno tutelare in via prioritaria la preservazione del bene locato.

La locazione cessa per il decorso del termine fissato convenzionalmente dalle parti<sup>20</sup>, a meno che non operi la rinnovazione tacita prevista dall'articolo 1597 c.c., nel caso in cui il conduttore rimanga e sia lasciato nella detenzione della cosa locata; qualora, invece, il contratto sia stato concluso senza determinazione di tempo, si applicheranno i criteri legali contenuti nell'articolo 1574 c.c., ma occorrerà una disdetta, mancando la quale il contratto si intenderà rinnovato.

A conclusione di questa disamina, occorre analizzare un ultimo aspetto, non certo per importanza, che mette in luce ancora una volta i rapporti tra il contratto di locazione e il contratto di compravendita, tuttavia sotto una prospettiva diversa da quella

---

<sup>18</sup> Cassazione civile, sezione III, sentenza numero 5147/1981, in *Archivio delle locazioni e del condominio*, 1981, 379.

<sup>19</sup> Articolo 1594 c.c.: «Il conduttore, salvo patto contrario, ha facoltà di sublocare la cosa locatagli, ma non può cedere il contratto senza il consenso del locatore. Trattandosi di cosa mobile, la sublocazione deve essere autorizzata dal locatore o consentita dagli usi».

<sup>20</sup> Articolo 1596, comma secondo c.c.: «La locazione senza determinazione di tempo non cessa, se prima della scadenza stabilita a norma dell'art. 1574 una delle parti non comunica all'altra disdetta nel termine (fissato dalle norme corporative o, in mancanza, in quello) determinato dalle parti o dagli usi».

romanistica vista nell'*incipit* dell'opera, meramente concettuale e definitoria.

Si tratta della regola che discende dal noto brocardo latino *emptio non tollit locatum*, trasposta nell'articolo 1599 c.c., il quale prevede la non cessazione del contratto di locazione in caso di alienazione della cosa da parte del proprietario, purché il primo abbia data certa anteriore rispetto alla seconda, con la conseguenza dell'opponibilità di esso al nuovo proprietario-terzo acquirente, che subentra, dal giorno del suo acquisto, nei diritti e nelle obbligazioni derivanti da tale negozio.

Tale principio, però, non ha valore assoluto, in quanto si prevede un'eccezione per i beni mobili non registrati, per i quali non continua, dunque, la detenzione del locatario, sempre che il nuovo acquirente abbia conseguito il possesso in buona fede<sup>21</sup>.

Un secondo limite è previsto al comma terzo per i beni immobili, che, tuttavia, coesiste con un'ulteriore specificazione del *favor* legislativo nei confronti del conduttore che si venga a trovare nella probabilità di perdere l'abitazione in cui vive, attesa la difficoltà di reperire un altro immobile disponibile in un lasso di tempo breve.

Nonostante la formulazione in negativo della norma<sup>22</sup>, traspare, ancora una volta, l'attenzione che in sede di redazione del codice si è voluto attribuire all'istituto della trascrizione, quantunque le conseguenze del mancato adempimento di tale onere siano molto più blande rispetto ad altre ipotesi codicistiche (si pensi, ad esempio, all'ipotesi della doppia alienazione immobiliare), in quanto viene comunque fatto salvo un periodo opponibile di locazione infranovenale.

Tale protezione è completata dalla previsione contenuta nell'articolo 1601 c.c., il quale statuisce che il locatore che non abbia provveduto a rendere certa la data del contratto di locazione prima della alienazione del bene dovrà risarcire al conduttore

---

<sup>21</sup> Articolo 1599, comma secondo c.c.: «La disposizione del comma precedente non si applica alla locazione di beni mobili non iscritti in pubblici registri, se l'acquirente ne ha conseguito il possesso in buona fede».

<sup>22</sup> «Le locazioni di beni immobili non trascritte non sono opponibili se non nei limiti di un novennio dall'inizio della locazione».

licenziato il danno che questi abbia subito in conseguenza dell'abbandono dell'immobile.

## 2. *La locazione di immobili urbani ad uso abitativo*

Dopo una breve panoramica generale sul contratto di locazione, così come pensato e strutturato dai codificatori del 1942, può essere affrontata più consapevolmente l'analisi della articolata architettura normativa derivante dalla legislazione speciale che si è succeduta a partire dai lustri successivi all'entrata in vigore del codice civile del 1942 sino ai tempi odierni.

Il contratto di locazione di immobili urbani ad uso abitativo si colloca, dunque, fuori dal contesto del codice civile, pur rifacendosi al suo schema tipico concettualmente, e si differenzia da esso per inevitabili peculiarità e limitazioni più o meno stringenti.

Tale legislazione viene comunemente identificata con l'aggettivo "vincolistica", per sottolineare la già menzionata attenzione del legislatore verso tipi contrattuali ritenuti di accentuata rilevanza sociale.

Dal punto di vista della politica legislativa, ciò ha avuto riflessi sulla scelta di prevedere l'inderogabilità di alcuni elementi contrattuali, quali il termine di durata e l'ammontare del canone, sottraendoli al principio generale dell'autonomia privata nella determinazione del contenuto del contratto<sup>23</sup>.

Degli undici provvedimenti legislativi speciali che si sono succeduti negli anni, a partire dal secondo dopoguerra (d.l.lgt. 669/1945) sino ad oggi, i più rilevanti in tema di locazione sono, indubbiamente, quelli emanati a partire dalla fine degli anni settanta, ovvero:

---

<sup>23</sup> Articolo 1322 c.c.: «Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge (e dalle norme corporative).

Le parti possono anche concludere contratti che non appartengono ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico».

- legge 392/1978 (c.d. legge dell'equo canone);
- legge 359/1992 (c.d. legge sui patti in deroga);
- legge 431/1998 (c.d. legge Zagatti).

## 2.1. La legge 392/1978 (legge sull'equo canone)

Il primo spartiacque normativo può essere considerato la legge 392 del 1978.

Prima della promulgazione di tale legge, infatti, erano state adottate soluzioni che avevano costantemente disatteso le previsioni circa un'efficace regolamentazione del mercato locatizio.

La più irrazionale di esse consisteva nel considerare *a priori* il conduttore quale parte debole del rapporto attraverso la determinazione del canone in base al suo reddito, nel caso fosse inferiore ai livelli stabiliti di volta in volta dalla legge, senza che fosse necessario tener conto di condizioni che inevitabilmente influiscono sul prezzo, quali il tipo di immobile, la sua ubicazione o la sua condizione (legge 833/1969 e successive).

Verso la metà degli anni settanta, dunque, si iniziò a considerare seriamente di riorganizzare la materia attraverso l'emanazione di una legge unitaria, anche in base ai principi generali dettati dalla Corte costituzionale, primo tra tutti quello dell'«equilibrio tra interessi dei conduttori ed interessi dei proprietari locatori».

Tale principio poteva essere derogato solo da una disciplina temporanea e straordinaria, la quale giustificasse «un intervento per fini sociali in favore delle classi meno abbienti, realizzato senza una definitiva ed irreversibile compressione delle facoltà di godimento del proprietario»<sup>24</sup>.

Si giunse, così, alla legge 392/1978, la quale ripensò la gerarchia delle fonti in tema di locazioni, elevando la disciplina speciale da ogni carattere di eccezionalità e portando quella codicistica alla

---

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza numero 3/1976, in <http://www.cortecostituzionale.it>; Corte costituzionale, sentenza numero 225/1976, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

condizione di residualità<sup>25</sup>, tuttavia attraverso una disciplina fortemente limitativa dell'autonomia contrattuale delle parti

L'ambito applicativo di questa legge veniva limitato innanzitutto agli immobili urbani, i quali, secondo la giurisprudenza, si distinguono dagli immobili rustici non secondo il criterio dell'ubicazione, ma in base a quello della destinazione, essendo, i primi, destinati «ad uso abitativo, commerciale, professionale, industriale o artigianale», i secondi, invece, «al servizio del fondo agricolo, eventualmente anche come abitazione dell'affittuario»<sup>26</sup>.

La durata della locazione veniva fissata inderogabilmente in un minimo di 4 anni (con rinnovo automatico per altri quattro, in assenza di disdetta entro 6 mesi dalla scadenza) per gli immobili urbani ad uso abitazione.

Per tale categoria di immobili, però, il vero punto innovativo della disciplina era la determinazione del c.d. equo canone, in quanto ritenuto in grado di contemperare in pari misura le esigenze e gli interessi tanto del locatore, quanto del conduttore.

Il canone, a norma dell'articolo 12 della legge, non poteva essere superiore al 3,85% del valore locativo dell'immobile locato, costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di produzione del medesimo.

Il suddetto costo unitario, poi, si ricavava moltiplicando il costo base per i coefficienti correttivi elencati nell'articolo 15, ovvero sia il tipo, la classe demografica dei comuni, l'ubicazione, il livello di piano, la vetustà, lo stato di conservazione e manutenzione dell'immobile. Tale importo veniva, infine, aggiornato secondo l'aumento del costo della vita in base agli interessi sulle spese sostenute dal locatore per lavori straordinari (articolo 23).

Su tale disciplina il legislatore intervenne con la previsione dell'imperatività all'articolo 79, sancendo la nullità di ogni clausola contrattuale diretta a limitare la durata legale del contratto o ad attribuire al locatore un canone maggiore rispetto a quello previsto

---

<sup>25</sup> IRTI N., *Note introduttive*, in *Equo canone. Disciplina delle locazioni di immobili urbani*, a cura di C.M. BIANCA, N. IRTI, N. LIPARI, A. PROTO PISANI, G. TARZIA, Padova, 1980, 6.

<sup>26</sup> Cassazione civile, sezione III, sentenza numero 5871/1982, in *Giustizia civile*, 1983, I, 1213.

dalla legge o ad attribuirgli un vantaggio non previsto dalla legge.

È interessante notare come lo stesso legislatore sembrava servare delle riserve in merito all'efficacia della disciplina dell'equo canone, in quanto nell'articolo 83, curiosamente, dispose che il Parlamento ogni anno dovesse valutarne gli effetti, previa relazione del Ministro di grazia e giustizia e del Ministro dei lavori pubblici, «ai fini di ogni necessaria e tempestiva modificazione della presente legge».

Attualmente, tale legge, in virtù dell'abrogazione parziale ad opera della legge 431/1998, è ancora in vigore limitatamente alle ipotesi di locazioni di immobili urbani destinate ad uso diverso da quello abitativo.

## 2.2. La legge 359/1992 (legge sui patti in deroga) e i nuovi modelli di contratto introdotti dalla legge 438/1998 (legge Zagatti)

La preoccupazione e l'insicurezza circa l'efficacia della legge del 1978, che abbiamo visto trasparire dallo stesso testo normativo, furono più che giustificate.

Gli intenti razionalizzatori che mossero la mano del legislatore, infatti, non sortirono effetti positivi, provocando un aumento costante della stasi del mercato locatizio, e costringendolo a un nuovo intervento riparatore, seppur limitatamente alla locazione di immobili urbani destinati ad uso abitativo, tramite la legge 359/1992, la quale introdusse la disciplina dei c.d. patti in deroga.

Con essa si agì nel senso opposto rispetto alla precedente legge, ovverosia concedendo alle parti di poter stabilire, convenzionalmente, la durata del contratto e l'ammontare del canone di locazione, derogando, quindi ai punti più rilevanti della disciplina dell'equo canone.

Circa un lustro più avanti, ci si rese conto dell'inadeguatezza delle misure legislative (e di quelle riparative conseguenziali) adottate sino ad allora, e si decise di intervenire nuovamente per

riformare la scottante tematica delle locazioni ad uso abitativo, mediante una nuova legge, più snella (solo 15 articoli), ma densa di innovazioni.

Come accennato in precedenza, l'ambito applicativo della legge Zagatti riguarda unicamente le locazioni ad uso abitativo, mentre gli usi diversi da questo continuano ad essere disciplinati dalle leggi del 1978 e del 1992, oltre che, ovviamente dalle disposizioni del codice civile. Inoltre, sono esclusi (articolo 1, commi 2 e 3):

- gli immobili vincolati ai sensi della legge 1089/1939 (cose di interesse artistico e storico-ora abrogata e sostituita dal codice dei beni culturali e del paesaggio - d.lgs. 42/2004) o inclusi nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (case di tipo signorile, ville o immobili di particolare pregio);
- gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- gli alloggi concessi in locazione per finalità turistiche;
- i contratti «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».

La prima novità che fu prevista in apertura della legge, all'articolo 1, comma 4, fu costituita dall'obbligatorietà della forma scritta a partire dalla data di entrata in vigore della legge (30 dicembre 1998).

Anteriormente a tale data, per il perfezionamento di un contratto di locazione, bastava che ricorressero i requisiti, precedentemente analizzati, contenuti nel codice civile e nella legislazione complementare.

Argomentando, quindi, *a contrario* dall'articolo 1350, numero 8) c.c., non era necessaria la forma scritta *ad substantiam* per i contratti di durata infranovenale.

Secondo la dottrina, «l'inserzione della locazione abitativa tra gli atti a forma vincolata può essere intesa come un nuovo *vulnus* al principio generale della libertà di forma, che si vorrebbe vigente nel nostro ordinamento. In realtà, la legge n. 431/1998 si inserisce nella tendenza del diritto contrattuale di settore a ricorrere più