

# Profili costituzionali della legislazione speciale in materia di locazioni urbane ed affittanze agrarie

di Umberto Salvestroni

1. — È caratteristica delle civiltà c.d. di massa quella di « standardizzare » o, appunto, « massificare » anche le soluzioni dei vari problemi che la vita di ogni giorno presenta agli operatori pratici del diritto. L'osservazione potrebbe sembrare banale, se non implicasse un corollario, la cui fondatezza può pure trovar conferma nella esperienza quotidiana e che si può formulare notando che le civiltà suddette « massificano » spesso anche nuovi problemi. Particolarmente istruttive al riguardo sono le vicende connesse con l'introduzione e l'applicazione delle recenti leggi speciali in materia di c.d. equo canone, a cui opportunamente è dedicato questo Convegno e che hanno già sollevato, com'è noto, rilevanti questioni di costituzionalità, mentre è *fin troppo facile* prevedere che altre saranno sollevate in futuro.

Troppo lungo sarebbe entrare qui nei dettagli di una legge che sembra aver raggiunto il limite massimo di complessità, qual'è quella sul c.d. equo canone urbano, certo più idonea a provocare nuove controversie che a facilitare la definizione di quelle pendenti, con i numerosi e problematici coefficienti per la determinazione di un canone, a cui sembra far difetto, secondo la procedura adottata, non solo il requisito dell'equità, secondo la tradizionale nozione di essa ispirata alla giustizia del caso concreto, ma anche quello della automaticità, proprio per le complesse operazioni che si rendono necessarie ad opera di professionisti specializzati.

Intendiamo perciò cogliere soltanto qualche aspetto problematico, comune alle nuove leggi in materia urbana e agraria e sottolineare qualche significativa divergenza, senza alcuna pretesa di suggerire soluzioni, ma soltanto con il proposito di offrire qualche spunto per la riflessione.

2. — Con riguardo al canone « legale » — come effettivamente sembra appropriato chiamarlo — concernente gli affitti di fondo ru-

stico, è da ricordare anzitutto la recentissima L. 23.11.79 n. 595, la quale dispone che « per le annate agrarie 1977-78 e 1978-79 e comunque non oltre la data di entrata in vigore della legge di riforma dei contratti agrari, alle varie scadenze », contrattuali o consuetudinarie, vengono corrisposti « a titolo di accanto » i vecchi canoni determinati secondo le tabelle stabilite ai sensi della L. 814/1973, già dichiarata illegittima sul punto dalla sentenza della Corte cost. n. 153/1977: il che, in quanto sostanzialmente riproduce e proroga una normativa già dichiarata incostituzionale, urta contro l'art. 136 Cost., in base alla precedente sentenza della stessa Corte cost. 30.3.1963 n. 73 (v. in proposito Pizzorusso, in nota a Corte cost. n. 153/1977 cit., in Foro it. 1978, I, 14) e sembrerebbe anche legittimare, in epoca di svalutazione galoppante come l'attuale, l'azione di arricchimento ex art. 2041 c.c. dei concedenti nei confronti degli affittuari.

Proprio con riguardo al fenomeno della svalutazione monetaria, com'è noto, la legge sul canone « legale » urbano prevede, all'art. 24 un sistema di « indicizzazione », che non corrisponde a quello, certamente insufficiente, risultante dai rilevamenti Istat e dalle direttive della Commissione tecnica centrale ex art. 1 L. 814/1973, pur conseguente alla precedente sentenza n. 155/1972 della Corte Cost.; mentre l'indicizzazione è addirittura esclusa per i primi tre anni dall'art. 32 della L. 392/1978, per le locazioni degli immobili urbani ad uso non abitativo, con proroga quindi, implicita e di dubbia costituzionalità, della norma dell'art. 1 della L. 4.7.73 n. 495, relativa all'inefficacia delle convenzioni al riguardo. È facile infatti rilevare la disparità di trattamento risultante dalle norme appena richiamate ed altrettanto facile è il rilevarne il contrasto con l'art. 3 Cost., non trovando essa giustificazione alcuna nella diversità delle fattispecie considerate: ché anzi tale diversità sembrerebbe imporre un trattamento privilegiato per il conduttore di un'abitazione, che può essere a reddito fisso, rispetto all'imprenditore o al professionista, che ha modo di regola di riversare sul cliente gli effetti della svalutazione.

A proposito poi della prelazione per la locazione disposta dall'art. 40 della L. 992/78, per i conduttori di immobili destinati ad uso non abitativo, dobbiamo subito dire che tale disposizione, non ancora introdotta per gli affitti agrari, presenta più inconvenienti che vantaggi, limitando ulteriormente la libera disponibilità dei beni, senza poter essere efficacemente tutelata da alcun potere di riscatto, come invece avviene per la prelazione per l'acquisto. E d'altra parte

sono noti gli inconvenienti che la svalutazione monetaria provoca per la determinazione del prezzo di riscatto, in relazione all'anomalo termine fissato nell'art. 39 della stessa L. 392/78; mentre con migliore tecnica legislativa, ma in maniera ancora insoddisfacente il termine è fissato per le affittanze agrarie dalla recente L. 8.1.79 n. 2, solo apparentemente interpretativa dell'art. 8 L. 590/1965, ma sostanzialmente innovativa, così da determinare una poco ragionevole disparità di trattamento intertemporale per i rapporti non ancora definiti, nei quali il riscattato può sembrare stimolato alla adesione al riscatto piuttosto che ad opporsi ad esso: infatti in quest'ultimo caso la nuova legge fa decorrere il termine per il rimborso del prezzo dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto, con sospetta violazione anche del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. (v. anche ns. *Primi riflessi della L. n. 2/1979 in materia di termini per il rimborso del prezzo del riscatto agrario*, *Giur. agr. it.* p. 61 1979).

3. — Indubbiamente la determinazione legale di un valore di « mercato » è un'anomalia, che sfida le leggi dell'economia ed è ammissibile solo in epoche eccezionali; ed anche in esse il concreto « accertamento » di un valore « venale » dovrebbe essere legislativamente disposto solo tramite pochi parametri generali, quali potrebbero essere proprio quelli catastali, opportunamente riveduti e corretti. Sembra infatti preferibile, a ns. avviso, che un sistema legale, per quanto possibile obiettivo, di determinazione dei canoni locativi debba partire dalla stima compiuta da organi ed a fini pubblici, come quelli tributari, piuttosto che l'accertamento tributario dei redditi dei beni immobili debba partire dalla determinazione del c.d. equo canone, come pure si è di recente proposto. Ma non potendo approfondire tali aspetti di una problematica certamente complessa, che esulano anche dalle nostre specifiche competenze, riteniamo di concludere queste brevi note, segnalando ancora alcune di quelle, che a ns. avviso si presentano come vere incongruenze della disciplina della prelazione c.d. urbana rispetto a quella agraria e che pure incidono sulla stima del valore di beni dedotti in contratti di locazione o d'acquisto e destinati ad uso non abitativo.

Com'è noto, l'art. 38 della L. 392/78, diversamente dall'art. 8 della L. 590/1965, dispone al cpv. che nella *denuntiatio* al conduttore, ai fini dell'acquisto, « devono essere indicati il corrispettivo, da quantificare in ogni caso in denaro, le altre condizioni alle quali la compravendita dovrebbe essere conclusa e l'invito ad esercitare o me-

no il diritto di prelazione ». Invece, per la prelazione agraria — il cui esercizio è stato assai meglio disciplinato dall'art. 8 della L. 817/1971, consentendosi ora la stipulazione di un preliminare con qualunque terzo, da trasmettere in offerta al preferito *ex lege*, che esercita la prelazione con la semplice accettazione — è pur noto che l'art. 8 cpv. della L. 590/1965 esclude la sussistenza di tale prelazione, tra l'altro, in caso di permuta; e la disposizione appare ragionevole in quanto in caso di permuta non può aversi parità di condizioni, tra quelle offerte dal conduttore e quelle dei permutanti. È bensì vero che in tale ipotesi il diritto di prelazione può essere eluso, ma tale diritto non è certamente un diritto assolutamente inviolabile e nemmeno costituzionalmente garantito, come invece la libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., la quale perciò, proprio dall'impossibilità legale di effettuare anche le permutate accennate, riceve una limitazione non ragionevole e quindi costituzionalmente illegittima, specie in considerazione del fatto che la « quantificazione in denaro » in epoche di svalutazione galoppante costituisce un'ulteriore e notevole limitazione alla libera disponibilità dei beni, tutelata pure dall'art. 42 Cost.

Ci sembra perciò che, se il corrispettivo rientra indubbiamente tra le... condizioni della vendita, come la stessa lettera dell'art. 38 L. 392/78 implica, tale norma contenga un'interna contraddizione tra la disposta necessità di quantificazione in denaro e l'implicita parità di condizioni, che è il presupposto stesso dell'istituto della prelazione; così da risultare anche sotto questo profilo viziata per difetto di ragionevolezza della statuizione. In secondo luogo è da notare che l'art. 40 della stessa legge, disponendo la già accennata prelazione anche per l'ipotesi di nuova locazione di immobili non abitativi — istituto per fortuna ancora sconosciuto nella prelazione agraria — dispone all'ultimo cpv. che il conduttore « conserva tale diritto anche nel caso in cui il contratto tra il locatore ed il nuovo conduttore sia sciolto entro un anno, ovvero quando il locatore abbia ottenuto il rilascio dell'immobile, non intendendo locarlo a terzi, e, viceversa, lo abbia concesso in locazione entro i sei mesi successivi ».

Ora, come si è notato, non potendo ovviamente prevedere a garanzia di tale prelazione il potere di riscatto, per l'efficacia meramente obbligatoria del contratto di locazione, è da ritenere che la tutela di tale diritto sia soltanto quella risarcitoria, non solo nell'ultima ipotesi considerata, quando cioè già un altro conduttore sia

stato immesso nel godimento dell'immobile, ma anche quando, sciolto il contratto con il nuovo conduttore, il locatore sia rientrato nel pieno possesso dell'immobile stesso non essendo concepibile, a ns. avviso e in via generale una esecuzione forzata in forma specifica della costituzione di rapporti personali di godimento. D'altra parte l'utilità pratica di tale esecuzione forzata sembra svanire del tutto, ove si consideri che la prelazione in esame si riferisce prevalentemente alla locazione di immobili destinati ad attività commerciali o professionali, il cui valore di avviamento, nel periodo occorrente per ottenere l'eventuale sentenza esecutiva di rilascio a favore del conduttore, sarebbe pure da ritenere pressoché dissolto; mentre resterebbe comunque garantita, secondo i principi e le norme generali, la tutela risarcitoria contro l'eventuale comportamento scorretto del locatore.

4. — Da questa rapida rassegna di questioni, sembra emergere una conclusione che può apparire paradossale, e cioè che la legislazione agraria, pur tanto e giustamente criticata in un recente passato, può vantare, rispetto a quella recentissima sul c.d. equo canone urbano, un indubbio vantaggio qualitativo in fatto di tecnica legislativa, se non anche in fatto di ossequio alla Costituzione.

Per quest'ultimo aspetto, peraltro, anche la già citata L. 595/1979 persevera nel... vizio di prorogare, almeno nella sostanza come notammo, una normativa già dichiarata incostituzionale, magari con il lodevole intento di colmare i « vuoti legislativi », provocati dalle sentenze di incostituzionalità. Si deve certo riconoscere che in situazioni politico-parlamentari precarie, non è facile la sollecita produzione di buone leggi; ma è pur da tenere presente che anche in tali frangenti una funzione della Corte costituzionale può essere proprio quella di creare quei « vuoti legislativi », con il conseguenziale ripristino di situazioni di libertà, a ns. avviso migliori giuridicamente, economicamente e forse anche politicamente, di cattive leggi, tendenti a favorire smodatamente una categoria come quella degli affittuari-imprenditori, che ormai non è nemmeno da ritenere, economicamente o socialmente, più debole di quella dei proprietari di piccole aziende agrarie affittate, per i quali potrebbe ritornare equa la misura di salvaguardia del canone in natura, con la attenuazione del principio nominalistico e del *favor debitoris* che la inflazione attuale sembra imporre (v. Rescigno, voce « Obbligazioni (diritto privato) a) nozioni generali », in *Enc. del diritto*, XXIX, Milano 1979, p. 176).