

Le distorsioni dei contratti di affitto e di locazione

di Antonio Aggio

Gli eventi bellici dell'ultimo conflitto mondiale, secondo un calcolo approssimativo in base alle domande sui danni di guerra, avevano portato alla distruzione di circa tre milioni e mezzo di vani adibiti ad abitazione.

Nel frattempo l'Italia iniziava la ricostruzione ed assumeva sempre più le caratteristiche di paese industriale, per cui si formava quella migrazione interna dalla campagna verso la città e dal sud verso il nord, creando la necessità di nuovi interventi edificatori. Nonostante lo sviluppo che fin dall'immediato dopoguerra veniva dato all'edilizia residenziale attraverso una serie di incentivi, nel 1954 uno studio effettuato dai Ministeri competenti riteneva che il fabbisogno di vani abitativi dovesse essere di tredici milioni da costruirsi nell'arco di un decennio.

La previsione è stata largamente superata e sono stati costruiti circa 19 milioni di vani, dei quali solo tre milioni a cura dell'edilizia residenziale pubblica.

Ciò nonostante il programma economico nazionale all'art. 58 dell'allegato di cui alla legge 27 luglio 1967 n. 685 prevedeva come fabbisogno ottimale la costruzione di ulteriori 20 milioni di vani.

Non abbiamo i dati precisi delle costruzioni realizzate fino ad oggi; tuttavia, nonostante distorsioni speculative e insufficienze istituzionali, basta osservare la periferia di una qualsiasi città per vedere nuovi edifici, nuove strade, nuovi quartieri. Però il fabbisogno del bene-casa è andato ancor più crescendo nonostante che l'incremento demografico sia rimasto stazionario in questi ultimi anni.

A questo punto sorge logica la domanda di come mai vi sia ancora questo intenso fabbisogno di abitazioni.

Le cause che hanno aumentato la richiesta di questo bene sono indubbiamente molteplici. Accanto alla industrializzazione del paese e alla migrazione interna già accennata, si può osservare la disgrega-

zione della vita patriarcale, — che d'altronde è un retaggio tipico del mondo rurale —, per cui attualmente ogni nucleo familiare sente la necessità di una casa propria, con conseguente aumento della domanda di abitazioni.

Ma se questi sono gli aspetti che sembrano i più evidenti del problema, in realtà il palliativo del regime vincolistico messo a tutte le locazioni, con il blocco del canone, consigliava il proprietario di immobili a non compiere quelle attività di ordinaria e straordinaria amministrazione, facendo degradare un patrimonio edilizio esistente che per altro non dava alcuna remunerazione.

Attraverso il programma degli incentivi, si tendeva più a costruire case nuove, eventualmente adeguando gli affitti alla richiesta del mercato, piuttosto che compiere opere di manutenzione di vecchie abitazioni in regime vincolistico.

* * *

La cronica mancanza di case ha indotto il legislatore a produrre un complesso legislativo per cui chi aveva la casa aveva diritto a tenersela, attraverso un sistema di vincoli sulle locazioni sia per quanto atteneva la durata che per il canone.

Se non andiamo errati, in questo secolo il primo provvedimento vincolistico è stato il Decreto legge del giugno 1915 n. 788. Ciò si poteva spiegare con l'intervento dello Stato volto a disciplinare, a causa dell'evento bellico, settori tipici dell'autonomia privata che venivano assoggettati a norme di diritto pubblico.

In un primo momento i provvedimenti tendevano ad agevolare i militari impegnati nel conflitto ed assicurare loro la conservazione della casa.

Il prolungarsi della guerra estese il regime vincolistico a tutte le categorie di cittadini e non solo ai militari, con i D.L. 11 febbraio 1917 n. 403 e 30-12-1917, n. 2046. Il regime vincolistico fu poi mantenuto con vari provvedimenti fino al 1930. Dal 30 giugno di tale anno al 30 aprile del 1934, invece si ebbe una completa libertà contrattuale.

Una simile autonomia però contrastava con la concezione dello Stato fascista sulla proprietà e con il R.D.L. 14-4-1934, convertito nella legge 7-6-1934 n. 1937, veniva non solo ripristinato il sistema vincolistico e bloccati i canoni per un triennio, ma veniva altresì ope-

rata una riduzione coattiva dei canoni del 12% per gli immobili adibiti ad abitazione e del 15% per gli immobili destinati ad uso diverso.

Da allora a tutto oggi il sistema delle proroghe si è protratto ininterrottamente in forma più o meno accentuata.

* * *

Nel secondo dopoguerra la norma fondamentale è stata data dalla legge 23 maggio 1950 n. 253 che oltre a contenere i principi generali del regime vincolistico, segnava la distinzione tra locazioni libere e locazioni soggette a proroga.

Le norme, come è noto, si sono accavallate nel tempo procrastinando il vincolo sia per quanto attiene la durata del contratto, sia per eventuali adeguamenti « legali » del canone, che non sempre erano oggettivi, cioè potevano essere aumentati in relazione al tipo di abitazione, svalutazione monetaria etc., ma anche tenevano conto dello « status » economico dei contraenti.

Successivamente con la legge 21-12-1960 n. 1521 all'art. 5 si consentì la possibilità di clausole in deroga sia alla proroga che al blocco del canone, permettendo così alle parti di stabilire aumenti, tanto nel caso di locazioni prorogate come per contratti liberi; ma con la legge 6-11-1963 n. 1444 si stabilì il blocco dei canoni anche con diversi conduttori, pure se gli immobili non erano soggetti a regime vincolistico. Inoltre, con il D.L. 23-12-1964 n. 1356 venne escluso qualsiasi aumento o patto derogatorio per contratti di locazione soggetta a proroga.

La giurisprudenza ha ritenuto che l'istituto del vincolo fosse scisso da quello del canone e pertanto si potevano avere:

- a) locazioni totalmente libere;
- b) locazioni totalmente bloccate;
- c) locazioni bloccate per quanto atteneva il canone;
- d) locazioni bloccate per quanto atteneva la durata.

Il patrio legislatore fece ulteriori proroghe con la legge 28-7-67 n. 628 in cui si doveva tenere conto del numero dei vani, dell'indice di affollamento, del reddito del conduttore, e così via.

Indubbiamente la confusione legislativa era notevole per cui, dopo varie leggende di modifica, con la legge 4-8-1973 n. 495 si cercò di riunire i contratti bloccati nel canone e prorogati nella durata,

indipendentemente dall'inizio del rapporto, stabilendo che la proroga dei contratti era determinata dal reddito delle persone fisiche.

I successivi provvedimenti hanno peggiorato il sistema vincolistico sanzionando la sospensione degli sfratti, anche là ove essi erano legittimi (ad esclusione della morosità).

Questo ha comportato, come conseguenza, che eventuali nuove locazioni venivano offerte a prezzi esosi, poiché i proprietari, sapendo che difficilmente potevano ritornare in possesso dell'immobile, cercavano di cautelarsi elevando il canone iniziale.

* * *

Di fronte alla caotica legislazione vincolistica che si era venuta aggrovigliando nell'arco di quasi mezzo secolo, il legislatore ha cercato di sopperire mediante la legge 27-7-1978 n. 392, meglio conosciuta come legge sull'equo canone di locazione.

Una prima osservazione è da farsi. Il termine *equo* deriva da equità e sotto il profilo giuridico ha un significato tecnico ben preciso e perciò la corrente definizione di legge sull'« equo canone » è sbagliata perché non si può parlare di « equo canone », bensì di « canone legale ».

Tuttavia, la legge sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani che doveva risolvere il nodo della mancanza di abitazioni e del regime vincolistico per quanto attiene la durata del contratto e dare una equa remunerazione alla proprietà, ha avuto l'effetto opposto, perché chi aveva un appartamento libero, cercava di venderlo piuttosto che affittarlo, ben sapendo che una volta locato difficilmente avrebbe potuto disporre di quel bene. D'altronde la differenza di valore tra un appartamento libero ed uno affittato mediamente è di circa il 30%, come è stato messo in luce dalla relazione Grillenzoni che ha riportato i dati forniti dalla Banca dei prezzi.

Quindi la cosiddetta legge sull'equo canone ha accentuato un fenomeno che si era già andato profilando: se per caso un appartamento è lasciato libero non viene rinnovato il contratto di locazione. Ciò contribuisce a togliere dal mercato delle locazioni una notevole quantità di abitazioni, rendendo in tal modo più acuto il fabbisogno del bene-casa e provocando di conseguenza quelle distorsioni autoritative, quali le requisizioni, oppure una ulteriore proroga degli sfratti.

Sarebbe necessario un piano volto ad incentivare l'edilizia abita-

tiva sia negli interventi di ristrutturazione che in quelli di nuova costruzione, ma la cosiddetta « legge Bucalossi » ha contribuito ad aumentare il costo di questi interventi, togliendo ogni incentivo.

* * *

Lo stesso fenomeno, ma a mio avviso in forma più aggravata, si è avuto per l'affitto dei fondi rustici e per i contratti agrari in generale.

Infatti, sistematica compressione di qualsiasi potere da parte del proprietario, canoni che non hanno alcun rapporto economico con il reddito fondiario, pagamenti che debbono essere effettuati in denaro tenendo in scarsa considerazione la svalutazione monetaria, affitto che deve estendersi a tutte le colture, unito alla proroga sistematica dei contratti per i coltivatori diretti e una abnorme dilatazione di questa figura di imprenditore agricolo (almeno per quanto attiene l'affitto), conducono ad argomentare che, stante l'ampia protezione data agli affittuari, esiste la pratica impossibilità da parte dei proprietari di poter avere la piena disponibilità del fondo. Ora, se ciò è vero, non si può più parlare di contratto di affitto come contratto obbligatorio, dato che quest'ultimo tende a slittare nel contratto di enfiteusi.

D'altronde va detto che la distinzione fra enfiteusi ed affitto non è mai stata netta. Mi limito qui a citare il Mantica il quale affermava che fra i due istituti vi era una « magna adfinitas »

Infatti in ambedue i casi oggetto del contratto è un fondo, destinato alla produzione, che il proprietario concede in godimento dietro il pagamento di un canone annuo, ma come già affermato dal Basanelli, aprioristicamente manca un assoluto criterio di distinzione. La distinzione ha dei caratteri empirici che possono essere così riassunti:

- 1) durata del contratto;
- 2) canone;
- 3) miglioramenti.

Per quanto attiene al primo punto, il contratto enfiteutico deve avere una lunga durata; l'istituzionalizzarsi della proroga, ha portato a tempi lunghi anche il contratto d'affitto.

Per quanto concerne il canone, esso doveva essere più elevato nell'affitto che nell'enfiteusi; la riduzione ed il controllo legale del

canone comportano che anche per questo carattere non vi sia quella netta differenziazione che i due contratti potevano avere. Spesso — espressamente per legge — solo il canone distingueva i due contratti come ad esempio era sancito nel §1124 del codice civile austriaco del 1811, entrato in vigore anche nel Lombardo-Veneto nel 1816¹.

Anche l'obbligo di migliorare, tipico dell'enfiteusi, sotto il profilo storico è un obbligo che risale al periodo medioevale, che aveva trasformato l'istituto; però tale obbligo è estraneo all'enfiteusi romano-bizantina, nella quale l'enfiteuta è soltanto obbligato a non deteriorare il fondo². D'altronde le moderne tecnologie agricole rendono impensabile la mancanza di miglioramenti sia fondiari che agrari anche nell'affitto.

Di qui la conseguenza evolutiva dell'affitto nella enfiteusi cui sarebbe stato logico un successivo provvedimento di affrancazione per completare l'*iter* normativo.

La Corte Costituzionale con varie sentenze, ha bloccato questa tendenza, cercando di mantenere all'affitto dei fondi rustici le caratteristiche di rapporto di natura obbligatoria.

Se questo è l'attuale indirizzo della giurisprudenza costituzionale, vi è d'altronde un precedente preoccupante ed è la sentenza della Corte Costituzionale del 15 luglio 1959 n. 46 sui livelli veneti.

Va precisato che il termine *libellus*, da cui livello, « veniva adoperato per disegnare la scrittura, lo strumento contrattuale con riferimento a vari tipi di rapporto »³.

Da ciò la conseguenza che il termine livello, anche se prevalentemente era inteso come un rapporto di natura enfiteutica, tuttavia non si presentava come un istituto giuridico con una sua propria autonomia, ma che comprendeva vari rapporti che non avevano caratteri univoci od unitari, ma che erano unificati solo nel nome.

Tale problema, che pure si è posto ai giudici costituzionali, è stato risolto ritenendo che il legislatore « è nel legittimo esercizio del suo potere se ha enucleato un certo fenomeno scegliendo quello del nome »⁴

¹ § 1124 cod. civ. austriaco 1811 (versione italiana ufficiale): « In dubbio, se la proprietà utile di un fondo sia data a locazione e conduzione ereditaria; o ad enfiteusi, si ha riguardo all'importante dell'annua contribuzione ed alle altre prestazioni assunte. Se questa quantità non è in veruna proporzione coll'annuo prodotto netto, si ritiene che la proprietà utile sia enfiteusi; ...omissis.

² Grossi, *Problematica strutturale dei contratti agrari nella esperienza giuridica dell'alto medioevo italiano*, estratto da Riv. Dir. Civ. 1966 n. 3, pag. 290.

³ Carriotta - Ferrara, *L'enfiteusi*, Torino 1951, pag. 47.

⁴ Corte Cost. 15 luglio 1959 n. 46 in Giur. Cost. 1959.

La stessa Corte Costituzionale ha ritenuto irrilevante il fatto che con i livelli veneti si potessero instaurare rapporti sinallagmatici.

Ora, come è noto, il sinallagma è il legame reciproco esistente fra prestazione e controprestazione di carattere obbligatorio.

Di qui la conseguenza che nonostante l'indirizzo più recente della Corte Costituzionale volto a riaffermare in più occasioni il ruolo e la funzione della proprietà privata, vi è una incertezza da parte dei proprietari per cui si assiste in questi ultimi anni al fenomeno crescente di chi, non potendo coltivare il proprio fondo, preferisce o non coltivarlo o cederlo con contratti tipo comodato (che è essenzialmente gratuito), con la speranza di potere in tale modo avere in ogni momento la disponibilità del suolo.

Il fenomeno, che si è sempre più diffuso, ha indotto il legislatore a emanare nuove norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate (Legge 4 agosto 1978 n. 440).

Nonostante la nuova normativa, le terre incolte continuano ad aumentare per il timore dei proprietari di vedersi spogliati del « beneficium-terra » in caso di contratto d'affitto. Né si può dar torto ai proprietari se si comportano in modo apparentemente così anti-economico ed anti-sociale.

Infatti —, la proroga dei contratti di locazione, pur essendo un palliativo, si può in un certo senso comprendere perché il bene-casa è anzitutto un fabbisogno sociale ed è un bene riproducibile, per cui detta proroga, nella concezione del legislatore, avrebbe dovuto sanare una distorsione del mercato fra domanda ed offerta, in attesa della produzione di beni —, la proroga del canone di affitto dei fondi rustici non ha alcun contenuto né economico né sociale, perché il bene terra è un bene non riproducibile e quindi, come tale, non poteva esservi alcuna speranza che vi fosse un aumento dell'offerta.

La conseguenza da trarre è questa: si voleva fare trasferire ai detentori del fondo anche la proprietà del medesimo, riproducendo d'altronde schemi già avvenuti in passato, come l'*ager publicus* o il *vectigal* romano, dato in concessione e finito per trasformarsi in proprietà dei singoli concedenti.

Ma se il processo di unificazione si è svolto nell'arco di generazioni, una riunificazione « *ope legis* » provocherebbe profonde ferite e distorsioni, per cui è da ritenere che occorran tempi piuttosto lunghi per acquistare nuova fiducia, se si vuole mantenere il contratto d'affitto.