

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3437

## PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa del deputato ZARATTI**

Modifica all'articolo 13 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e altre disposizioni per la regolarizzazione dei contratti di locazione di immobili ad uso abitativo non registrati

*Presentata il 17 novembre 2015*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la sentenza n. 50 del 10 marzo 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Il predetto articolo 3 ha introdotto l'istituto della cedolare secca sui contratti di locazione, mentre i due commi dichiarati incostituzionali stabilivano una disciplina legale sostitutiva nel caso in cui il contratto di locazione fosse in nero, perché non registrato entro il termine stabilito dalla legge, e l'inquilino procedesse alla registrazione.

Tali vantaggi consistevano nel far decorrere la locazione dalla data di registrazione del contratto, con una durata di quattro anni più quattro, e nella riduzione del canone annuo di locazione in misura pari al triplo della rendita catastale.

Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23 del 2011, le associazioni degli inquilini avevano avviato una campagna per la registrazione dei contratti in nero, evidenziando i vantaggi economici e di durata che questo comportava per gli inquilini che procedevano alla registrazione.

Secondo le stime diffuse da tali associazioni, nel 2011 i contratti di locazione erano oltre 500.000, con punte a Roma di ben il 90 per cento tra i contratti degli studenti fuori sede (circa 70.000 contratti).

La sentenza della Corte costituzionale ha giudicato, del tutto correttamente, che la specifica misura per l'emersione delle locazioni in nero fosse incostituzionale in quanto adottata dal Governo andando molto oltre l'oggetto della delega ricevuta dal Parlamento.

Subito dopo la sentenza della Corte costituzionale, il legislatore ha approvato l'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, secondo cui « Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 ».

Come emerge dai lavori parlamentari e dalle dichiarazioni del relatore, con questa norma il Parlamento ha inteso salvaguardare « fino al 31 dicembre 2015 gli effetti della legge contro gli affitti in nero che la Corte costituzionale ha cancellato. Si è trovata una soluzione che non mette in discussione la sentenza, ma riconosce che coloro che ne hanno beneficiato oggi non possono subire le conseguenze di aver applicato la legge e garantisce loro un tempo congruo per non dover sopportare un aggravio ingiusto delle proprie condizioni di vita ».

Tuttavia, anche la nuova norma è stata portata dinanzi alla Corte costituzionale che con la sentenza 24 giugno 2015, n. 169, ha riconosciuto che con essa il Parlamento ha inteso perseguire l'obiettivo « di preservare, per un certo tempo, gli effetti prodotti dalla normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, facendo beneficiare di una singolare *prorogatio* la categoria degli inquilini ». Pertanto, anche l'articolo 5, comma 1-ter, del decreto-legge n. 47 del 2014 è stato dichiarato incostituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, « era evidente che il legislatore si è proposto non già di disciplinare *medio tempore* – o *ex novo* e a regime – la tematica degli affitti non registrati tempestivamente; e neppure quello di “confermare” o di “riprodurre” pedissequamente il contenuto normativo di norme dichiarate costituzionalmente illegittime; ma semplicemente quello di impedire, sia pure temporaneamente, che la declaratoria di illegittimità costituzionale producesse le previste conseguenze, vale a dire la ces-

sazione di efficacia delle disposizioni dichiarate illegittime dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (articolo 136 della Costituzione) ».

A seguito delle sentenze della Corte costituzionale, che hanno evidenziato un'eccessiva superficialità del legislatore, anche di quello delegato, si è venuta a creare una situazione difficile per conduttori che facendo affidamento sulla norma hanno proceduto alla registrazione dei contratti. Al contempo, è venuto meno un presidio normativo per il contrasto al mercato delle locazioni in nero, che nel nostro Paese rappresenta un problema sociale relevantissimo.

Va aggiunto che la Corte di cassazione, a sezioni unite, con le sentenze n. 18213 e n. 18214 del 17 settembre 2015, ha stabilito che è nullo il patto con cui, *a latere* del contratto registrato con una certa misura del canone annuo, le parti si sono invece accordate per un corrispettivo maggiore e ha inoltre confermato la nullità assoluta della cosiddetta « locazione di fatto », di quella cioè stipulata in forma verbale.

Sulla base del combinato disposto degli articoli 1 e 13, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, la nullità del contratto verbale può essere sanata solo dal conduttore ricorrendo al tribunale per far accertare l'esistenza del contratto e per ricondurlo agli schemi previsti dalla legge, soprattutto in tema di durata e di misura del canone. Tuttavia, il conduttore deve fornire la prova che il locatore gli abbia imposto il contratto verbale.

Secondo la Cassazione, infatti, la norma che prevede la disciplina della nullità del contratto di locazione concluso in forma verbale non permette un'altra interpretazione.

Se il conduttore non riesce a dimostrare l'abuso del locatore, deve presumersi che le parti si siano determinate liberamente a concludere un contratto verbale, che è nullo e costringerebbe il conduttore a rilasciare l'immobile al locatore.

La presente proposta di legge introduce una disciplina generale per contrastare il

fenomeno delle locazioni in nero, essendo venuta meno quella precedentemente stabilita a seguito degli interventi della Corte costituzionale dianzi illustrati. L'intervento si rende necessario in quanto il fenomeno delle locazioni in nero continua a essere molto diffuso in Italia.

L'articolo 1 introduce la disciplina generale da applicare in caso di mancata registrazione dei contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo entro il termine stabilito dalla legge. Tale disciplina si applica quando non ricorrono le eccezioni previste dall'articolo 2.

In base al comma 1, ai contratti registrati in ritardo si applica la durata legale di quattro anni e al loro rinnovo trovano applicazione le regole stabilite dalla legge n. 431 del 1998. Il canone annuo di locazione è fissato dalla legge in misura pari al quadruplo della rendita catastale, oltre all'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati e degli operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

Il comma 2 precisa che la predetta disciplina si applica ai contratti, comunque stipulati, anche se conclusi in forma verbale. La possibilità di registrare - in ritardo - i contratti in forma verbale comporta la soppressione dell'articolo 13, comma 5, secondo periodo, della legge n. 431 del 1998, il quale prevede la nullità del contratto, ad eccezione del caso in cui il solo conduttore, in giudizio, dimostri che il contratto verbale sia stato preteso dal locatore. Tale dimostrazione processualmente è molto difficoltosa, mentre la nuova disciplina risulta di più semplice applicazione.

L'articolo 2 stabilisce due importanti eccezioni alla disciplina generale.

La lettera *a)* del comma 1 prevede che la disciplina generale non si applichi quando la registrazione avvenga ad opera di una delle parti entro un anno dalla conclusione del contratto. In caso di contestazione, l'onere della prova per stabilire la data di conclusione del contratto è a

carico del locatore. Tale ultima circostanza potrebbe ricorrere nel caso in cui il contratto fosse registrato dal conduttore trascorso un anno dalla conclusione del contratto e il locatore intendesse evitare l'applicazione della disciplina a lui sfavorevole.

La lettera *b)* del comma 1, invece, esclude l'applicazione della disciplina generale quando la registrazione avvenga d'ufficio. Tuttavia, nel predetto caso non si eviterà l'applicazione di tale disciplina quando ricorrano contemporaneamente le seguenti circostanze: le parti abbiano convenzionalmente previsto che l'onere di registrazione fosse a carico del locatore e sia trascorso un anno dalla sottoscrizione del contratto. In tutti gli altri casi di registrazione d'ufficio, quando è ormai trascorso un anno dalla sottoscrizione del contratto, alle parti solidalmente è comminata una sanzione aggiuntiva a quelle già previste dalle leggi vigenti pari al 50 per cento del canone annuo di locazione, comunque non inferiore nel minimo a 1.000 euro.

Anche questa seconda previsione riafferma il principio che la finalità principale della legge è il contrasto del mercato nero delle locazioni ad uso abitativo. Trascorso un anno dalla conclusione del contratto, se la registrazione è effettuata dal conduttore, si applica la disciplina legale prevista dall'articolo 1, che è sicuramente a lui favorevole, riconoscendolo in via generale come la parte debole del rapporto contrattuale.

Quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, conferma che la finalità primaria della normativa è il contrasto delle locazioni in nero, che sono un fenomeno molto diffuso. La non applicazione della disciplina generale per un anno dalla conclusione del contratto di locazione appare una misura congrua per escludere che il ritardo nella registrazione possa essere attribuibile a una causa che, in senso lato, possa ritenersi non imputabile alle parti del contratto, ferma restando l'applicazione delle sanzioni e degli interessi previsti dalle leggi per la ritardata registrazione. Solo quando la registrazione

sia effettuata dopo che sia trascorso un anno la norma diventa affittiva per entrambe le parti del contratto oppure per il solo locatore che è da continuare a considerare la parte forte del rapporto contrattuale.

Con le disposizioni dell'articolo 2 è possibile ritenere che siano superati i dubbi di costituzionalità della disciplina originariamente recata dalle disposizioni dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011. Come già detto,

la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2014, ha dichiarato incostituzionali i predetti commi per eccesso di delega e non ha valutato nel merito la costituzionalità della disciplina, essendo assorbente la prima questione. Tuttavia i giudici remittenti avevano sollevato anche dubbi di costituzionalità nel merito che, a prescindere dalla loro fondatezza, si può ritenere che non abbiano ragione di sussistere in considerazione del contenuto di cui all'articolo 2 della proposta di legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo che non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge si applica la seguente disciplina:

a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni decorrenti dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;

b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431;

c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al quadruplo della rendita catastale, oltre all'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati o degli operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.

2. La disciplina di cui al comma 1 si applica ai contratti, comunque stipulati, anche se conclusi in forma verbale.

### ART. 2.

1. La disciplina di cui all'articolo 1 non si applica:

a) quando la registrazione sia effettuata entro un anno dalla conclusione del contratto. In caso di contestazione, l'onere della prova per stabilire la data di conclusione del contratto, è a carico del locatore;

b) quando la registrazione sia effettuata d'ufficio. In tale caso, comunque, si applica la disciplina di cui all'articolo 1

quando nel contratto le parti abbiano convenzionalmente previsto che l'onere di registrazione fosse a carico del locatore e sia trascorso un anno dalla sottoscrizione del contratto. In tutti gli altri casi, trascorso un anno dalla sottoscrizione del contratto, alla registrazione d'ufficio consegue una sanzione aggiuntiva a quella prevista dalle leggi vigenti pari al 50 per cento del canone annuo di locazione, comunque non inferiore nel minimo a 1.000 euro, della quale le parti rispondono solidalmente.

ART. 3.

1. L'articolo 13, comma 5, secondo periodo, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è soppresso.

PAGINA BIANCA



\*17PDL0043900\*