

Locazioni non registrate: gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale

di [Ignazio Buscema](#)

Pubblicato il 20 Marzo 2014

è incostituzionale la norma che prevede la riduzione dell'affitto al minimo per i proprietari che non registrano i contratti di locazione: ecco gli effetti pratici (civili e fiscali) di questa sentenza

E' incostituzionale la norma¹ che prevede la riduzione dell'affitto al minimo per i proprietari che non registrano i contratti d'affitto.

Deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo del difetto di delega, **nella parte in cui prevedono un meccanismo di sostituzione sanzionatoria della durata del contratto di locazione per uso abitativo e di commisurazione del relativo canone in caso di mancata registrazione del contratto entro il termine di legge**, nonché l'estensione di tale disciplina, e di quella relativa alla nullità dei contratti di locazione non registrati, anche alle ipotesi di contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo, o di contratti di comodato fittizio registrati (Corte Costituzionale sentenza n. 50 del 14 marzo 2014).

La Corte Costituzionale, quindi, con [la sentenza n. 50 del 14 marzo 2014](#), ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23" per "contrasto con l'art. 76 della Costituzione", ossia per difetto di delega. I commi 8 e 9 in questione prevedevano che "Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono stati registrati entro il termine stabilito dalla legge", ai "Contratti di locazione registrati nei quali sia stato indicato un corrispettivo inferiore a quello effettivo" e nei casi in cui sia stato "registrato un comodato fittizio", "si applica la seguente disciplina:

1. la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;
2. al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, in base al quale il contratto di locazione viene rinnovato per un periodo di 4 anni, fatti salvi alcuni casi specifici);

3. *a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75% dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti*".

Risulta evidente come

la

sanzione tributaria per l'omessa registrazione (totale o parziale) supera il proprio ambito

di applicazione ed incide su una

normativa

prettamente

civile, a tal punto che interviene sul contratto (come predisposto dalle parti) modificandolo e trasformandolo senza la volontà delle parti; **in altri termini una sanzione tributaria**

trasforma un contratto, disapplicando buona parte dei principi generale posti a tutela dell'autonomia negoziale.

Effetti erga omnes ed ex tunc

Occorr devono tenere conto ,in ordine ai contratti già registrati o da registrare con l'applicazione del regime *ex lege* fissato dai commi 8 e 9 dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 23/2011, dei seguenti capisaldi.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità **non deve essere più applicato il regime ex lege previsto dai commi 8 e 9 dell'art. 3 del D.Lgs. n. 23/2011**, ma occorre registrare i contratti prendendo in considerazione **esclusivamente** il canone di locazione effettivamente pattuito (e non più, quindi, quello determinato in base alla lettera c del comma 8 in questione) . **Per il futuro, (dalla data di pubblicazione della sentenza della corte costituzionale sulla gazzetta ufficiale),**

i contratti di locazione non registrati o registrati parzialmente o i contratti di comodati fittizi, non potranno essere modificati **ex lege**.

Sono cancellati gli “sconti” previsti per gli

affittuari

che

denunciano contratti in nero. L'inquilino non può ormai registrare di propria iniziativa il

contratto d'affitto, presso un qualsiasi ufficio delle Entrate, al fine di ottenere un **canone annuo pari al triplo della rendita catastale, più adeguamento Istat**. Una somma, quindi, inferiore fino al 70-80% rispetto alle cifre di mercato.

Per quanto concerne gli effetti prodotti dalle sentenze della Corte Costituzionale, si sottolinea che le “*sentenze di accoglimento*” della Corte Costituzionale (in base al combinato disposto dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 30, c. 3, legge 11 marzo 1953, n. 87) **producono efficacia erga omnes ed ex tunc (vale a dire anche relativamente ai rapporti sorti anteriormente alla declaratoria di illegittimità)**.⁵

L'efficacia retroattiva delle “*sentenze di accoglimento*” trova un limite nei cosiddetti “*rapporti esauriti*”, vale a dire in quei rapporti che sono stati definitivamente risolti a livello giudiziario o che non sono comunque più azionabili.⁷

Per “*rapporti esauriti*” si intendono sia quelle situazioni “*che sul piano processuale hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato, i cui effetti non vengono intaccati dalla successiva pronuncia di incostituzionalità*” sia “*i rapporti rispetto ai quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza stabilito dalla legge per l'esercizio dei diritti ad essi relativi (così, ad esempio, nei casi in cui sia decorso il termine di impugnazione di un avviso di accertamento oppure il termine previsto per presentare istanza di rimborso di imposte versate)*”. In queste ultime ipotesi, ci si trova dinanzi a situazioni non più contestabili in giudizio.

Conseguenze pratiche

Le pronunce della Corte costituzionale hanno effetto anche per il passato. Quindi finiscono nel nulla anche i contratti che sono stati registrati dagli inquilini e dai funzionari del Fisco a partire dal 6 giugno 2011. Le super-sanzioni, infatti, sono scattate 60 giorni dopo l'entrata in vigore del decreto, che era il 7 aprile 2011. In pratica, i proprietari potranno chiedere agli inquilini di liberare l'abitazione, perché il contratto cadrà insieme alla norma di legge che lo prevedeva. Restano ferme, invece, le regole fiscali: chi ha affittato una casa in nero dovrà pagare le imposte non versate, le sanzioni e gli interessi.

Esaminiamo le varie ipotesi possibili :

A) **contratto di locazione scritto ma**

non registrato -

con inquilino ancora nel possesso del bene: il contratto è, a tutti gli effetti, valido tra le parti. Qualora il conduttore operi l'auto-riduzione del canone prevista delle norme sopra richiamate, poiché per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale queste norme sono state annullate, il locatore potrà agire per contestare l'illecita auto-riduzione del canone e ottenere, quindi, la convalida dello sfratto; **-con immobile già rilasciato dall'inquilino:** il proprietario potrà agire per ottenere il pagamento di quanto non pagato dall'inquilino per effetto della illecita auto-riduzione del canone;

B) **contratto verbale di locazione non registrato:** il proprietario–locatore non potrà agire sulla base del contratto di locazione (per il quale è prevista la forma scritta a pena di nullità, ex l. 431/1998), ma in via ordinaria contestando all'inquilino l'occupazione senza titolo dell'immobile e richiedendo allo stesso il pagamento di una somma

a titolo di indennità di occupazione;

C) **comodato fittizio:**

il proprietario potrà agire con una causa ordinaria per chiedere la risoluzione dello stesso

contratto alla sua scadenza, con conseguente condanna al rilascio e il pagamento dell'indennità di occupazione, a decorrere dalla scadenza del contratto.

20 marzo 2014

Ignazio Buscema

1La disciplina denunciata è destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi, pur previste ed espressamente sanzionate nella disciplina tributaria di settore.

2 La Consulta chiarisce che nel merito *“la disciplina oggetto di censura”* è *“sotto numerosi profili ‘rivoluzionaria’ sul piano del sistema civilistico vigente”*. Allo stesso tempo, però, *“emerge con chiarezza”* come quella disciplina *“si presenti del tutto priva di ‘copertura’ da parte della legge di delegazione”*.

3 La norma “sanzionava in modo eccezionalmente pesante perfino il caso della registrazione di un contratto di locazione con un giorno di ritardo”. La Corte, con la sentenza n. 50 del 14 marzo 2014., tutela anche il principio della proporzionalità delle sanzioni

al fatto sanzionato, sottolineando che la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare addirittura una novazione quanto a canone e a durata”.

4 La normativa in esame prevede che in caso di contratti non registrati, registrati per un importo inferiore a quello effettivo ovvero in caso di comodati fittizi:

1. la durata del contratto diviene *ex lege* di 4 anni a decorrere dalla data di registrazione (volontaria o d’ufficio);
2. al rinnovo si applicherà la disciplina di cui all’articolo 2, comma 1, della legge n. 431 del 1998, cosicché i contratti saranno rinnovati automaticamente alla scadenza per un periodo di ulteriori 4 anni, fatte salve le eccezioni previste dal medesimo articolo 2;
3. a decorrere dalla registrazione del contratto, il

canone

è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale (certamente di gran lunga inferiore rispetto quello fino a quel momento corrisposto), oltre l’adeguamento, che trova applicazione dall’anno successivo in base al 75% dell’aumento degli indici ISTAT.

Alla registrazione del contratto potrà provvedere il solo inquilino anche in assenza di un contratto scritto.

5 Sono nulli anche i contratti che sono stati registrati dagli inquilini e dai funzionari del Fisco a partire dal 6 giugno 2011. Le super-sanzioni, infatti, sono scattate 60 giorni dopo l’entrata in vigore del decreto, che era il 7 aprile 2011. In pratica, i proprietari potranno chiedere agli inquilini di liberare l’abitazione, perché il contratto cadrà insieme alla norma di legge che lo prevedeva. Ma bisognerà anche regolare il periodo in cui il conduttore ha occupato l’alloggio: se è vero che il canone di legge non esiste più, il proprietario ha diritto a un’indennità per l’arricchimento senza causa, e alla fine potrebbe essere il giudice a risolvere la questione

La conseguenza è che i contratti stipulati in maniera forzosa dall’Agenzia Delle Entrate sono invalidi (la sentenza infatti ha effetto retroattivo); quindi in mancanza di altro titolo giustificante la detenzione dell’immobile da parte del conduttore ci si troverà di fronte ad una detenzione senza titolo, con possibilità di porre in essere le azioni di restituzione dell’immobile medesimo. L’annullamento del regime sanzionatorio introdotto con gli articoli oggetto della declaratoria di incostituzionalità non significa però che i contratti registrati in ritardo dagli inquilini (o dagli stessi proprietari) siano considerati invalidi; o - almeno - non lo significa in tutti i casi. A tal riguardo va operata una distinzione tra contratti stipulati in forma orale e successivamente oggetto della denuncia, e quelli stipulati in forma

scritta ma registrati in ritardo. Per i primi resta definitivamente sancita la nullità. Per i secondi invece, vale a dire quelli stipulati in forma scritta ma registrati in ritardo, varrà il regime precedentemente esistente; essi cioè conserveranno l'ordinario valore legale di patto concluso tra le parti (compresa la determinazione del canone). Ulteriore corollario sarà la possibilità, da parte dei proprietari, di chiedere ai conduttori il pagamento dei canoni arretrati ancora non pagati in costanza della normativa dichiarata incostituzionale.

6 Per ciò che riguarda l'imposta di registro,
l'art. 76 del

D.P.R. n.1 31/1986

stabilisce che a pena di decadenza: l'imposta relativa agli atti che non sono stati presentati per la registrazione deve essere richiesta entro

cinque anni

dal giorno in cui avrebbe dovuto essere richiesta la registrazione o si è verificato il fatto che legittima la registrazione d'ufficio; l'avviso di rettifica e di liquidazione della maggiore imposta deve essere notificato entro

due anni dal pagamento dell'imposta proporzionale; salvo il caso relativo al punto precedente, l'imposta deve essere richiesta entro

tre anni decorrenti, per gli atti presentati per la registrazione o registrati per via telematica: dalla richiesta di registrazione, se si tratta di

imposta principale; dalla data in cui è stata presentata la denuncia di cui all'art. 19 del D.P.R. n. 131/1986 (eventi successivi alla registrazione), se si tratta di

imposta complementare;

dalla data di notifica della sentenza della commissione tributaria, ovvero dalla data in cui la stessa è divenuta definitiva, qualora sia stato proposto ricorso avverso l'avviso di liquidazione o di rettifica;

dalla data di registrazione dell'atto, in ipotesi di occultazione di corrispettivo; dalla data di registrazione dell'atto, ovvero dalla data di presentazione della denuncia di cui all'art. 19 del D.P.R. n. 131/1986

(eventi successivi alla registrazione), se si tratta di

imposta suppletiva. Inoltre, ai sensi dell'art.

76, comma 2 bis del D.P.R. n. 131/1986, introdotto dall'art. 8, c. 10, D.L. 2 marzo 2012, n. 16 convertito nella L. 26 aprile 2012, n. 44, le somme relative al mancato pagamento dell'imposta di

registro sulle locazioni

in merito ad annualità successive alla prima, così come nel caso di cessioni, risoluzioni e proroghe, vanno richieste, a pena di decadenza, entro il

31 dicembre del quinto anno successivo

a quello di scadenza del pagamento. Il contenuto precettivo dell'art. 76, c. 2, può essere così rappresentato: per gli atti registrati in via tradizionale l'Amministrazione deve richiedere l'imposta principale, a pena di decadenza, entro 3 anni dalla richiesta di registrazione; per gli atti registrati in via telematica la stessa imposta deve invece essere richiesta entro 60 giorni dalla presentazione del modello informatico stante il più breve termine previsto dall'art. 3-ter del D.lgs. n. 463/1997. Il termine di 3 anni è invece valido per la richiesta dell'imposta complementare e dell'imposta suppletiva indipendentemente dalla procedura di registrazione utilizzato.

7 Ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione, ribadito dall'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la norma dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. In forza di un principio generale consolidato, la dichiarazione di incostituzionalità della norma produce effetti anche in relazione ai rapporti sorti anteriormente alla dichiarazione medesima, purché “*non esauriti*”. Per rapporti esauriti si devono intendere tutte quelle situazioni giuridiche divenute consolidate ed intangibili per effetto di sentenze passate in giudicato o in conseguenza di atti amministrativi divenuti inoppugnabili ovvero, ancora, a seguito di altri atti o fatti, come la scadenza del termine di prescrizione o di decadenza per l'esercizio dei diritti ad essi relativi, di cui siano esauriti gli effetti e che siano rilevanti, sul piano sostanziale e processuale, nonostante l'inefficacia delle norme dichiarate incostituzionali. Gli effetti della deliberazione di accoglimento decorrono dal giorno successivo alla sua pubblicazione. Tali effetti si producono inoltre *ex tunc*, vale a dire anche relativamente ai rapporti sorti anteriormente alla declaratoria di illegittimità (efficacia c.d. retroattiva). Unico limite alla retroattività degli effetti della pronuncia è quello dei c.d. rapporti esauriti. Vale a dire che la retroattività non opera nei confronti di quei rapporti che hanno trovato la loro definitiva e irretrattabile conclusione mediante sentenza passata in giudicato o per i quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza stabilito dalla legge per l'esercizio dei diritti ad essi relativi.

8 Nel caso in cui a monte vi fosse stato un contratto di locazione, la conseguenza pratica è che l'autoriduzione del canone, operata dal conduttore in forza della legge annullata, è illegittima e costituisce un'ipotesi di inadempimento, sanzionata dalla possibilità, per il locatore di richiedere la risoluzione del contratto e la conseguente condanna al rilascio.

9 VD. Marco Gaito, *Affitti in nero sfratto possibile*, IlSole-24Ore del 16 marzo 2014 pag. 21.