



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezione 3^a civile

Udienza Pubblica del 17 febbraio 2022

Sostituto Procuratore Generale

Giovanni Battista Nardecchia

Causa n. 6, r.g. n. 20796/2018

Rel., Cons. Scrima

con sentenza n. 988 depositata il 24/5/2018 la corte d'appello di Palermo, rigettava l'appello proposto da C.D. nei confronti di S.P. avverso la sentenza del tribunale di Palermo nr. 5561/2015.

Avverso la suddetta sentenza C.D. propone ricorso per cassazione, affidato a tre motivi; resiste con controricorso S.P..

Il ricorrente lamenta: 1) con il primo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., la nullità della sentenza e/o del procedimento per violazione dell'art. 136 Cost. per l'illegittima applicazione dei commi 8 e 9 dell'art. 3, D. Lgs. 23/2011 sebbene dichiarati incostituzionali e degli artt. 10 e 11 delle preleggi del c.c. per l'illegittima applicazione retroattiva del comma 59 dell'art. 1 L. 208/2015 laddove ha sostituito l'art. 13 L. 431/1982; con il secondo motivo, ex art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 13 L. 431/98 in combinato disposto con l'art. 1 comma 346 L. 311/2004, l'art. 10, comma 3, L. 212/2000, l'art. 1418 c.c.; 3) con il terzo motivo, conseguente al richiesto accoglimento dei primi due motivi la violazione dell'art. 91 cpc ex art. 360 comma 1, n. 3 cpc e quindi la riforma della sentenza impugnata in punto regolamentazione delle spese del giudizio.

La Corte, con ordinanza interlocutoria 22653/2021 rilevata la pendenza di altro ricorso proposto avverso la sentenza della corte d'appello nr. 9917/2020, resa tra le stesse parti e la rilevanza delle questioni disponeva la trattazione in pubblica udienza.

In via preliminare si chiede la riunione del presente procedimento a quello rubricato al R.G. 9917/2020.

Nel merito la questione fondamentale posta da entrambi i ricorsi è quella relativa all'applicabilità al contratto di locazione oggetto di causa, stipulato il 13/4/2011 e registrato il 12/2/2012, la norma di cui al comma 59 dell'art. 1 L. 208/2015 laddove ha sostituito l'art. 13 L. 431/1982.

A tal proposito Cass. 9475/2021 ha precisato che l'[art. 13, comma 6](#), della legge n. 431 del 1998, come sostituito dall'[art. 1, comma 59](#), della legge n. 208 del 2015, si applica anche ai contratti stipulati in data antecedente al 1° gennaio 2016.

Per il Collegio la disposizione è applicabile a tutti i contratti stipulati post 30.12.1998, non già solo a quelli dall'1.1.2016, poiché la locuzione "entrata in vigore della presente legge" menzionata nel testo dell'[art. 13, c. 6](#), va ricollegato non già alla L. [208/2015](#), che ha novellato l'art. 13, bensì alla L. [431/1998](#) nel cui ambito va contestualizzato. Secondo la Corte tale argomento letterale sarebbe confermato da uno logico per cui, in virtù del principio di irretroattività delle leggi di cui all'[art. 11](#) delle preleggi, "una tale disposizione rimarrebbe priva di senso, in quanto inutile, se riferita alla legge di modifica (anziché a quella modificata)".

La Corte di cassazione ha offerto una lettura differente rispetto a quella invalsa nella giurisprudenza di merito dell'[art. 13, comma 6](#), della legge 9 dicembre 1998, n. 431, come sostituito dall'[art. 1, comma 59](#), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che attribuisce al conduttore la facoltà di richiedere che la locazione "venga ricondotta a condizioni conformi a quanto previsto dall'[art. 2, comma 1](#) ovvero dall'[art. 2, comma 3](#)", ritenendolo applicabile ai contratti di locazioni stipulati dopo l'entrata in vigore della [legge n. 431 del 1998](#) e non solo a far data dalla data di vigenza dell'[art. 1, comma 59](#), della legge n. 208 del 2015. La Corte ha tratto da tale statuizione l'ulteriore affermazione, di portata davvero innovativa, per cui la stipula del contratto in forma verbale e la connessa mancata registrazione è da ritenersi causa di nullità (solo) relativa del contratto, come tale dunque azionabile solo dal conduttore, non anche dal locatore, né rilevabile d'ufficio dal giudice. Pertanto, secondo la Corte, l'unica ipotesi di nullità a carattere assoluto è quella del contratto non scritto ma registrato.

In sostanza, poiché l'[art. 13, c. 6](#), L. [431/1998](#) è stato novellato nel 2015 nel senso di estendere la facoltà di riconduzione al caso in cui "il locatore non abbia provveduto alla prescritta registrazione del contratto nel termine di cui al comma 1 del presente articolo", il carattere protettivo della nullità e la connessa legittimazione relativa a farla valere, sostiene il Collegio, riguarda l'ipotesi di mancata registrazione vertendosi, viceversa, nell'ambito di nullità rilevabile d'ufficio allorchè il contratto sia non scritto ma registrato.

Sempre secondo tale decisione questo essendo lo stato dell'arte al momento dell'entrata in vigore della novella, non può non desumersi che *l'intentio legis* sottostante alla riformulazione della c.d. "azione di riconduzione", nei termini di cui all'art. 13, nuovo comma 6 e, comunque, l'effetto che obiettivamente ne deriva, sia quello di estendere la facoltà attribuita al conduttore di richiedere la "riconduzione del contratto a condizioni conformi" dalla ristretta ed eccezionale ipotesi in cui fosse stato il locatore a pretendere "l'instaurazione di un rapporto di locazione di fatto" a quella, più generale, in cui, "il locatore non abbia provveduto alla prescritta registrazione del contratto nel termine di cui al comma 1 presente articolo".

Occorre a tal proposito rimarcare la portata in qualche modo eccezionale dell'azione di riconduzione di cui all'[art. 13, comma 6](#), della legge n. 431 del 1998. Va, infatti, rammentato che, sia pure con riguardo a diversa fattispecie normativa, [Corte cost. 14](#)

[marzo 2014, n. 50](#), nel richiamare i principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla [legge 27 luglio 2000, n. 212](#) e, segnatamente, l'art. 10, comma 3, ultimo periodo, per cui «le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto», ha affermato che «la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione – *per factum principis* – quanto a canone e a durata». Il ragionamento sotteso a tale *obiter dictum* (non trattandosi di *ratio decidendi*, quale enunciazione non necessaria ai fini della decisione della questione) è che se l'orizzonte teleologico della disposizione è quello di prevenire e sanzionare l'evasione fiscale, il mezzo utilizzato potrebbe integrare uno sviamento rispetto a tale fine in quanto, in luogo di prevedere una sanzione a carico del locatore inadempiente, il legislatore interviene in via autoritativa sul sinallagma, favorendo in ultima analisi una parte rispetto all'altra, senza per giunta indagare sulla condotta della prima. Il tutto produce riflessi limitativi della libertà di autonomia privata e dell'esercizio della proprietà privata, che non per questo è funzionalizzata al perseguimento di fini pubblicistici, ma rimane solo compressa per effetto della insorgenza di un nuovo contratto di locazione di cui sono predeterminati la durata e il canone a esclusivo vantaggio della parte conduttrice *iuris et de iure* considerata debole.

Nondimeno, Cass.9475/2021 addiviene a un'interpretazione letterale e di contesto che consente l'esperibilità dell'azione di riconduzione anche in relazione a contratti non registrati stipulati in data anteriore al 1° gennaio 2016.

Noti sono i limiti di recente elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in punto di onere di interpretazione conforme, la quale viene meno allorché questa sia eccentrica rispetto al contesto normativo, sia incompatibile con il disposto letterale, o risulti, comunque sia, improbabile o difficile. In tali ipotesi, infatti, l'interpretazione conforme lascia il passo all'incidente di costituzionalità, con una progressiva valorizzazione del disposto di cui all'[art. 12, primo comma](#), delle preleggi (*ex plurimis*, [sentenze n. 75 del 2021, n. 221 e n. 141 del 2019, n. 268 e n. 83 del 2017, n. 241 e n. 36 del 2016](#); [ordinanza n. 207 del 2018](#)).

Per altro verso, occorre mettere in evidenza che, così statuendo, si configura una sorta di retroattività (si usa questa terminologia pur nella consapevolezza della possibile evanescenza del concetto di retroattività riferito alle leggi civili) debole o impropria della disposizione, la quale oggettivamente, vista dal lato del locatore, finisce per incidere sull'attualità del rapporto di durata (ritenuto valido dalla pronuncia), consentendone una modifica sfavorevole della disciplina, giacché introduce la possibilità di un effetto novativo non previsto, né prevedibile al momento della inutile scadenza del termine per la registrazione del contratto. Ora, è giurisprudenza costituzionale che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'[art. 25, secondo comma](#), della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello

stato di diritto (tra le tante, [sentenza n. 446 del 2002](#), [ordinanza n. 327 del 2001](#), [sentenza n. 393 del 2000](#), [sentenza n. 416 del 1999](#))» (così la [sentenza n. 264 del 2005](#)). E, come precisa la Consulta *inter alia* nelle [sentenze n. 89 del 2018](#) e [n. 56 del 2015](#), l'affidamento da tutelare postula il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Giova menzionare in proposito anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, laddove sottolinea che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi «in modo improvviso e imprevedibile», senza che lo scopo perseguito dal legislatore ne imponesse l'intervento (sentenza 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02).

Ove la Corte ritenesse di avallare il citato precedente potrebbe allora palesarsi l'opportunità di un'ulteriore analisi, anche in punto di compatibilità costituzionale, dell'intervento legislativo del 2015 e della conseguente declinazione ermeneutica in rassegna, in primo luogo, con riguardo alla sussistenza della ragionevole fiducia nel senso sopra indicato, nonostante il menzionato *obiter*, denso di significato, contenuto nella [sentenza n. 50 del 2014](#). In seconda battuta e di conseguenza, potrebbe essere utile la valutazione, sempre ex [art. 3 Cost.](#), della «“causa” normativa adeguata» ([sentenze Corte cost. n. 240 del 2019](#), [n. 89 del 2018](#), [n. 34 del 2015](#) e [n. 92 del 2013](#)) *sub specie* di ragionevolezza e proporzione della novella così temporalmente applicata nell'ottica del necessario bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti ([sentenze Corte cost. n. 236 del 2017](#) e [n. 203 del 2016](#)). E sotto tale profilo merita menzione la consolidata giurisprudenza della Corte EDU ([Corte EDU, Sez. I, Decis., \(ud. 16/01/2018\) 08-02-2018, n. 50821/6](#) che richiama numerosi altri precedenti), per cui «un'ingerenza, anche derivante da una misura finalizzata ad assicurare il pagamento delle imposte, deve pervenire a un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della collettività e il requisito di tutela dei diritti fondamentali della persona. La preoccupazione di conseguire tale equilibrio è rispecchiata dalla struttura complessiva dell'articolo 1, compreso il secondo paragrafo: deve pertanto esservi un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e i fini perseguiti. I ricorrenti non devono infine sopportare un onere individuale eccessivo (si veda S. e L. c. Svezia, 23 settembre 1982, § 73, Serie A n. 52)».

Si rileva che i dubbi di legittimità costituzionale appena affrontati possono essere superati solo con un'interpretazione costituzionalmente orientata che, in difformità dal citato precedente, con il rigetto del ricorso, affermi che l'[art. 13, comma 6](#), della legge n. 431 del 1998 (come sostituito dall'[art. 1, comma 59](#), della legge n. 208 del 2015) si applica ai soli contratti stipulati in data successiva a quella di vigenza dell'[art. 1, comma 59](#), della legge n. 208 del 2015.

In via subordinata, ove la Corte ritenesse di dar seguito al precedente rappresentato da Cass.9475/21, si richiede la rimessione della questione alla Corte Costituzionale dovendo ritenersi rilevante e non manifestamente infondata - in relazione all'art 3 Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 13, comma 6](#), della legge 9

dicembre 1998, n. 431, come sostituito dall'[art. 1, comma 59](#), della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

p.q.m.

CHIEDE

In via preliminare la riunione con il ricorso R.G. n. 9917/2020, nel merito il rigetto del ricorso ed in via subordinata di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, come sostituito dall'art. 1, comma 59, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Roma, 24 gennaio 2022.

**PER IL PROCURATORE GENERALE
IL SOSTITUTO
Giovanni Battista Nardecchia**