

IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al n. 8190/2012 r.g. promosso da Stefania Parisi nei confronti di Claudio Dorato e Nicolina Zinna, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti, esaminati i documenti prodotti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 2 ottobre 2012;

Rilevato che l'azione di risoluzione contrattuale proposta dalla Parisi ha ad oggetto un contratto di locazione concluso successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2011 e registrato tardivamente dalla locatrice in epoca successiva alla formalizzazione, da parte del conduttore, della denuncia di omessa registrazione del contratto agli effetti previsti dall'art. 3, commi 8 e 9 del citato decreto;

Rilevato che gli intimati si sono opposti alla convalida asserendo di aver provveduto a denunciare l'omessa registrazione del contratto di locazione ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 23/2011 e di aver corrisposto, da quella data, alla locatrice il canone ritedetetrminato ai sensi del comma 8 di detta disposizione, a tenore del quale a decorrere dalla registrazione, il canone annuo di locazione e' fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo

anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai; hanno contestato quindi la sussistenza della morosità e invocato l'applicazione della regolamentazione contrattuale derivante dall'applicazione di quella disciplina;

Rilevato che, a fronte dell'opposizione, l'attrice ha instato per l'emissione dell'ordinanza provvisoria di rilascio e sollevato, al contempo, e per l'ipotesi in cui lo si fosse ritenuto applicabile alla fattispecie, eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, contenente «Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 marzo 2011, n. 67, ed entrato in vigore il 7 aprile 2011, per contrasto con gli artt. 70, 76, 24, 97, 102, 42, 53 e 3 della Carta Costituzionale;

Ritenuto che la questione è rilevante ai fini della controversia, in quanto - stante il tenore della censurata disposizione e la sua indubbia applicabilità al rapporto inter partes - dalla sua risoluzione dipendono sia la concedibilità dell'ordinanza provvisoria di rilascio, sia la decisione sul merito della domanda attorea;

Ritenuto, altresì, che la

questione non appare neppure manifestamente infondata, apparendo francamente dubbia la conformita' della disposizione in argomento ai precetti costituzionali, almeno rispetto ad alcuni dei profili evidenziati dalla difesa della ricorrente, che questo Giudice ritiene di fare propri sviluppando ulteriori rilievi;

Rilevato, invero, che, ai commi 8 e 9 del citato art. 3, il legislatore delegato ha introdotto una specifica disciplina per i contratti di locazione che, ricorrendone i presupposti di legge, non sono registrati entro il previsto termine di 30 giorni dalla stipula del contratto o dalla sua esecuzione, disponendo che, a decorrere dalla (tardiva) registrazione, volontaria o d'ufficio: a) la durata della locazione e' stabilita in quattro anni; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 431/1998; c) il canone annuo e' fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai; se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti;

Rilevato, dunque, che la disciplina in esame, regolando gli effetti della mancata o tardiva

registrazione su aspetti sostanziali del rapporto contrattuale, si sostituisce in definitiva alla volontà negoziale delle parti per quanto concerne la durata del contratto, il rinnovo del medesimo e la misura del corrispettivo dovuto dal conduttore;

Ritenuto che, quando viene in rilievo una fonte normativa delegata, l'interprete è tenuto, in primo luogo, a verificare se l'innovazione sia stata introdotta nell'osservanza dei principi e criteri stabiliti dalla legge di delegazione e questa indagine comporta anzitutto l'individuazione almeno di un principio e - su un livello di ulteriore specificazione - di un criterio direttivo presente nella legge di delegazione, che possa costituire la fonte di legittimazione dell'operato del legislatore delegato;

Ritenuto, infatti, che - come precisato dalla Consulta con le sentenze n. 308/2002 e n. 220/2003 - la legge delega indica i principi e circoscrive il campo della delega si' da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata";

Rilevato che, nel caso che ci occupa, viene in considerazione la legge 5 maggio 2009, n. 42, intitolata «delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.» che,

attraverso lo strumento della delega all'Esecutivo, si proponeva di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni" (art. 2, comma 1);

Ritenuto, tuttavia, che in nessuna delle disposizioni della legge di delegazione richiamate dallo stesso decreto (artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26) e' dato rinvenire alcun principio o criterio direttivo che legittimasse il legislatore delegato all'introduzione di una disciplina premiale per i conduttori di immobili ad uso abitativo, destinata a sostituirsi, per il futuro, a quella introdotta dall'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004 (che sanziona piu' semplicemente con la nullita' i contratti di locazione o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento di unita' immobiliari o di loro porzioni che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati) con l'imposizione di un inedito meccanismo di sostituzione ex lege di talune clausole del regolamento negoziale voluto e stabilito dalle parti;

Ritenuto che l'introduzione di un siffatto regime sanzionatorio dell'evasione fiscale dei redditi da locazione esula visibilmente

dall'ambito di intervento delineato proprio dai principi e criteri direttivi dettati dalle disposizioni espressamente citate nel preambolo del decreto, non trovando giustificazione neppure nell'art. 2, comma 2, lettera d), legge n. 42/2009 (coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale) che, letto unitamente al successivo art. 26 (che tra i principi della normazione delegata in tema di contrasto all'evasione include al punto b) la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale), allude chiaramente all'introduzione di vantaggi premiali per gli enti locali più meritevoli e non piuttosto per uno dei soggetti obbligati all'adempimento fiscale;

Ritenuto che, a fortiori, estranei alla materia oggetto dei commi 8 e 9 dell'art. 3, d.lgs. n. 23/2011 sono gli artt. 11 (contenente principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 12 (riguardante principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 13

(principi e criteri direttivi concernenti l'entita' e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali), 21 (che detta norme transitorie per gli enti locali);

Ritenuto, anzi, che le nuove disposizioni non solo trascendono i limiti della delega ma addirittura ne tradiscono le finalita' nella misura in cui, sostituendo al canone pattuito dai contraenti l'irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello «sostitutivo», finiscono col danneggiare gli enti impositori, riducendo il gettito dell'imposta di registro e di quelle sul reddito (derivante dalle locazioni) e delle relative addizionali;

Ritenuto, per di piu', che, introducendo un meccanismo di eterointegrazione del contratto di locazione (modellato su quello previsto dagli artt. 1339 e 1419 del codice civile), giustificato esclusivamente da finalita' fiscali e attivato anche dall'unilaterale denuncia di uno soltanto dei contraenti, le norme in oggetto si pongono in contrasto con i principi cui avrebbero dovuto essere informate e, in particolare, con l'art. 2, comma 2, lettera c) che

impone, tra l'altro, al legislatore delegato il rispetto dei principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 200, n. 212;

Rilevato, infatti, che ai sensi dell'art. 10 di tale testo normativo le violazioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullita' del contratto e che l'art. 6, comma 2 obbliga l'amministrazione finanziaria ad informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare mancato riconoscimento di un credito o l'irrogazione di una sanzione;

Rilevato che, al contrario, il d.lgs. n. 23/2011 introduce una forma di nullita' parziale del contratto che investe le pattuizioni regolanti gli aspetti essenziali del rapporto negoziale e consegue automaticamente alla registrazione del contratto, in difetto anche del piu' blando contraddittorio con gli stipulanti;

Ritenuto che le disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, attuative degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali;

Rilevato che la legge n. 42/2009 non soltanto non autorizzava l'introduzione di alcuna deroga ma

addirittura imponeva espressamente al Governo di conformare la produzione normativa delegata a quei fondamentali principi;

Ritenuto che, per tutte le ragioni sin qui illustrate, puo' in effetti sostenersi che le disposizioni censurate siano viziate da eccesso di delega, in violazione degli artt. 70 e 76 della Carta Costituzionale;

Ritenuto che l'eccezione di incostituzionalita' sollevata dalla parte ricorrente non appare manifestamente infondata neppure rispetto all'ulteriore profilo rappresentato dal contrasto con l'art. 42 della Carta Costituzionale, atteso che il nuovo regime sanzionatorio impone - in assenza di alcuna «funzione sociale» e in mancanza di una legge parlamentare che lo legittimi - un apprezzabile sacrificio delle facolta' insite nel diritto dominicale del proprietario - di fatto privato per almeno quattro anni (otto nel caso di insussistenza, alla scadenza del primo quadriennio, di uno dei motivi tassativi che giustifichino il diniego di rinnovo ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 431/1998) della possibilita' di percepire un reddito da locazione commisurato al canone di mercato e obbligato a mantenere l'immobile nella detenzione del conduttore - per l'intera durata decorrente (ex novo) dalla registrazione - a fronte del versamento,

da parte di costui, di un canone assolutamente irrisorio;

Ritenuto, inoltre, legittimo il dubbio - sollevato dalla parte ricorrente circa la conformita' di tale disciplina al precetto costituzionale dettato dall'art. 3 Cost., sol che si consideri, in primo luogo, che i commi 8 e 9 dell'art. 3 si applicano esclusivamente ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e non anche ai contratti di locazione commerciale, soggetti come i primi all'obbligo della registrazione, senza che la disparita' di trattamento tra le due categorie sia giustificata dalla diversita' degli obblighi tributari inadempiti, essendo anzi identica per entrambi la proclamata esigenza di contrasto all'evasione e di recupero all'erario del gettito dei tributi sui redditi (da locazione) non dichiarati;

Ritenuto, inoltre, che l'effetto, al contempo, «premiante» per i conduttori e «punitivo» per i locatori, si traduce in una vistosa disparita' di trattamento tra le parti del medesimo rapporto, sebbene entrambe siano coobbligate all'adempimento fiscale omesso (o ritardato) ex art. 10 d.P.R. n. 131/1986, e che la rilevata disparita' appare ancora piu' ingiustificata quando l'applicazione della disciplina in questione sia conseguita alla registrazione

d'ufficio del contratto e sia dunque mancata la volontaria delazione del conduttore che avrebbe potuto, in ipotesi, meritargli i (consistenti) benefici che il decreto gli accorda;

Ritenuto, infine, che il comma 9 dello stesso articolo 3, nell'estendere la disciplina introdotta al comma precedente al caso in cui nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo (ossia alle ipotesi di «simulazione relativa parziale» del contratto, in cui viene celata all'Erario soltanto una parte del corrispettivo pattuito), parifica tra loro irragionevolmente situazioni differenti (l'evasione totale e l'evasione parziale dei medesimi tributi), riducendo così l'entrata tributaria con nocumento per l'Erario e avvantaggiando il solo conduttore;

Rilevato, infatti, che, come peraltro inequivocamente chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la circolare 1° giugno 2011, n. 26/E, a partire dalla data di (nuova) registrazione del contratto occorre tener conto, nella determinazione dell'imposta di registro dovuta, anche delle nuove condizioni e della durata del contratto stabilite ex lege, per cui la base imponibile dell'imposta dev'essere fissata (non più sulla base del canone pattuito e neppure sulla base di

quello inferiore indicato nel contratto - simulato - registrato) bensi' in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre all'adeguamento ISTAT, se tale importo e' inferiore al canone pattuito tra le parti (cio' che avverra' sempre, in considerazione della eccezionale esiguita' del canone «sostitutivo»);

Ritenuto che, non apparendo l'eccezione di incostituzionalita' della nuova disciplina degli effetti derivanti dalla mancata o tardiva registrazione dei contratti di locazione di immobili ad uso abitativo manifestamente infondata, non essendovi spazio per un'interpretazione che ne renda l'applicazione conforme ai precetti costituzionali ed essendo la questione rilevante ai fini della concessione o meno del provvedimento di rilascio e della decisione della causa, non resta che suscitare il sindacato di legittimita' della Corte costituzionale, sospendendo il giudizio;