

Le locazioni brevi nel settore abitativo

PARTE PRIMA: COMMENTO OPERATIVO

Premessa

La disciplina delle locazioni abitative – come è noto – è **dettata principalmente dalla legge n. 431 del 1998**, legge che ha dato luogo e dà luogo ancora – nonostante il lungo periodo di tempo trascorso dalla sua entrata in vigore – a **numerosi dubbi interpretativi**. Quali esempi dei problemi interpretativi che sono derivati dalla legge in questione possono essere ricordate da un lato le incertezze cui hanno dato luogo le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge (norma che recentemente – proprio allo scopo di eliminare alcune delle ragioni di incertezza relative alle sue disposizioni – è stata oggetto di intervento di modifica¹) e dall'altro lato le questioni interpretative che hanno riguardato la previsione del 3° comma dell'art. 2 della legge relativa alla durata del rinnovo del contratto di locazione agevolata al termine della proroga biennale prevista da tale norma (da segnalare che proprio alla luce delle questioni ora ricordate è stata recentemente emanata una nuova norma di interpretazione autentica² che precisa che alla scadenza della proroga biennale del contratto questo si rinnova per la durata di due anni e non di tre, come era ritenuto in precedenza dalla maggioranza degli interpreti e degli operatori).

Nell'ambito della disciplina del contratto di locazione **uno degli aspetti chiave del contratto è costituito dalla durata del rapporto**.

Appunto in relazione a tale aspetto la legge n. 431 del 1998 stabilisce delle regole precise: regole in virtù delle quali la durata standard delle locazioni è di almeno quattro anni più quattro per le locazioni “libere” ed è di almeno tre anni – con successiva

proroga legale, alla scadenza, di altri due anni – per le locazioni “agevolate”.

Accanto alle due ipotesi ora indicate sono presenti però – pur nell'ambito delle previsioni della disciplina della stessa legge n. 431 – anche alcune ipotesi di locazione per le quali è consentita la fissazione di una durata più breve di quelle ora ricordate: si tratta delle fattispecie delle **locazioni transitorie** e delle **locazioni per studenti universitari** (art. 5 della legge).

Per completare il quadro va poi ricordato che secondo la stessa legge n. 431 alcune ipotesi di locazione pur relative ad immobili destinati ad essere utilizzati quali abitazioni restano estranee all'orbita di disciplina di alcuni degli articoli della legge n. 431 (tra questi compresi gli articoli che fissano la durata del contratto) o addirittura all'orbita di disciplina della legge n. 431 nella sua interezza: si tratta delle **ipotesi di cui alle lett. a), b) e c) del 1° comma dell'art. 1 della legge n. 431** (ipotesi che comprendono le locazioni relative agli immobili vincolati o inclusi nelle categorie catastali A1, A8 e A9, le locazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e le **locazioni turistiche**). Non applicandosi a tali ipotesi di locazioni le regole fissate dalla legge n. 431 in tema di durata del contratto, anche per queste locazioni (pur relative – come detto – ad immobili destinati ad uso abitativo) resta consentita la fissazione di una durata inferiore agli standard minimi fissati dalla legge n. 431.

Da segnalare poi che anche le locazioni previste dal 3° comma dell'art. 1 della legge n. 431 (i “con-

¹ La modifica si è avuta con il comma 32 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016.

² L'art. 19-*bis* del d.l. 34 del 2019 cd. “decreto crescita”.

tratti di locazione stipulati dagli enti locali in qualità di conduttori per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio, ai quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 1571 e seguenti del codice civile”) hanno (o comunque possono avere) una durata inferiore agli standard anzidetti.

Il quadro della materia è reso più complesso dalla presenza di **norme di portata fiscale che presentano disposizioni che fanno riferimento alla durata della locazione**. Tra queste grande importanza ha il decreto-legge n. 50 del 2017 che ha introdotto una figura che esso definisce specificamente “locazione breve”, figura della quale diremo diffusamente *infra*.

Si aggiunga infine che la materia è ulteriormente arricchita dalla presenza di **numerose disposizioni di leggi regionali** che dettano regole specifiche – peraltro dalla portata spesso diversificata e disomogenea – in tema di locazioni turistiche.

Sembra opportuno a questo punto osservare che, anche alla luce di quanto si è detto, la definizione di “locazione breve” può presentare **più significati distinti**. Due – in particolare – sono i significati cui può farsi più immediatamente riferimento:

- **in senso stretto** per “locazione breve” può considerarsi **la figura prevista e disciplinata dal decreto-legge n. 50 del 2017**: fattispecie che peraltro – come detto – è stata introdotta soprattutto per finalità fiscali ma presenta comunque interesse ed ha rilievo anche sul piano privatistico per i suoi riflessi sul piano del rapporto contrattuale;
- **in senso più ampio** la definizione di “locazione breve” può riferirsi ad **ogni ipotesi di locazione di immobile ad uso abitativo la cui durata sia più breve di quella standard fissata dalla legge n. 431 del 1998 per le locazioni abitative ordinarie**.

Nelle pagine che seguono prenderemo in considerazione³ sia la prima sia la seconda delle ipotesi ora indicate allo scopo di cercare di individuarne il significato ed i caratteri ed allo scopo anche di riconoscerne i reciproci rapporti.

Per affrontare la materia in modo ordinato sembra opportuno elencare – e considerare singolarmente – le diverse fattispecie concrete di locazione di immobili destinati ad alloggio che abbiano – o

che comunque possano avere – una durata più breve di quella standard fissata dalla legge n. 431 del 1998. Considerando dunque tali distinte fattispecie potremo avere:

- le locazioni transitorie e le locazioni per studenti universitari;
- le locazioni turistiche;
- le locazioni “brevi” ai sensi del d.l. n. 50 del 2017.

Esamineremo appunto qui di seguito le diverse fattispecie ora elencate.

In primo luogo **prenderemo in considerazione** – tra le fattispecie che ora si sono indicate – nei capitoli 2.1. e 2.2. **la figura della locazione transitoria e la figura della locazione per studenti universitari** e ne individueremo i caratteri sia alla luce della norma di legge che le prevede (l’art. 5 della legge n. 431 del 1998) sia alla luce delle previsioni del decreto interministeriale 16 gennaio 2017 che attualmente le regola e del contenuto dei modelli dei relativi contratti allegati al decreto.

Prenderemo poi in esame (nel capitolo 3.) **la figura della locazione turistica** alla luce delle diverse norme che la individuano e la disciplinano (la disposizione della lett. c) del 2° comma dell’art. 1 della legge n. 431 del 1998 e la previsione dell’art. 53 del testo unico sul turismo).

Considereremo poi (nel capitolo 4.1.), anche alla luce delle osservazioni che avremo potuto formulare relativamente alle figure fino a quel punto esaminate, **la fattispecie della “locazione breve” quale disciplinata dal decreto-legge n. 50 del 2017**: ne individueremo gli elementi ed i caratteri specifici sia con riguardo ai profili più strettamente contrattuali legati alle regole privatistiche sia con riguardo ai profili ed agli obiettivi fiscali e porremo poi a confronto – come detto – le implicazioni contrattuali di questa figura con quanto avremo potuto ricavare in argomento dall’esame delle fattispecie della locazione transitoria e della locazione turistica.

In sede di esame della fattispecie della locazione breve di cui d.l. n. 50 del 2017 prenderemo peraltro in considerazione anche le disposizioni dell’art. 13-*quater* del d.l. n. 34 del 2019 che hanno previsto l’introduzione di **un codice identificativo** per gli immobili che siano oggetto di tale specifica ipotesi di locazione (il tema sarà trattato nel capitolo 4.2.).

³ Il presente lavoro prende le mosse dalla relazione svolta al 29° Convegno Coordinamento Legali Confedilizia tenutosi a Piacenza il 21 settembre 2019.

Nella seconda parte del presente lavoro affronteremo – alla luce delle osservazioni che avremo avuto modo di fare fino a quel momento – gli aspetti concreti ed applicativi della materia. Prenderemo pertanto in considerazione, analizzandone i contenuti:

- **il modello del contratto di locazione transitoria allegato al D.M. 16 gennaio 2017** (modello il cui esame sarà oggetto del capitolo 1.1. della seconda parte del dossier): al riguardo cercheremo di fornire anche suggerimenti e consigli di carattere pratico ed operativo (capitolo 1.2.);

- **tre distinti modelli di contratti di locazione turistica, modelli diretti a disciplinare il rapporto di locazione di immobile ad uso villeggiatura ed il rapporto di locazione turistica di durata fino a 30 giorni:** presenteremo il testo di tali modelli e forniremo quindi consigli e suggerimenti ai fini del loro utilizzo concreto (capitoli 2.1., 2.2. della seconda parte).

Ciò appunto nella prospettiva di fornire – anche alla luce dell’analisi che abbiamo cercato di compiere con il presente testo – strumenti ed indicazioni di carattere pratico ed operativo a tutti gli interessati.

1. Le locazioni brevi: un possibile modo di godere gli immobili

Prima di esaminare singolarmente le ipotesi che sopra si sono elencate è opportuno premettere una considerazione di carattere generale che vale per tutte le ipotesi che prenderemo in esame.

È importante notare dunque che **gli immobili che sono oggetto delle diverse tipologie di locazione sopra elencate non hanno una specifica ed esclusiva destinazione che ne imponga** – o che comunque ne consenta – **il godimento o l’utilizzo esclusivamente per l’una o per l’altra tipologia di locazione**. In realtà **il medesimo immobile può essere oggetto indifferentemente di una qualsiasi – ed anche, in momenti diversi, di più di una – delle diverse tipologie di locazione** ora indicate.

Sarà l’accordo contrattuale che verrà raggiunto – caso per caso – dalle parti contraenti (e le esigenze delle parti che saranno poste – caso per caso, sulla scorta delle valutazioni che l’una e l’altra delle parti contraenti faranno – alla base della decisione di stipulare il contratto di locazione) a determinare i caratteri e pertanto anche la specifica tipologia del contratto di locazione che verrà stipulato.

Si noti che questa considerazione deve essere tenuta presente in sede di esame e di valutazione dell’intera materia: da essa si ricava che **il medesimo alloggio potrà essere oggetto – a seconda dell’interesse delle parti e degli accordi che interverranno tra le parti stesse – di una locazione abitativa “libera” o di una locazione “agevolata”, oppure anche di una locazione transitoria o di una locazione per studenti universitari o anche di una locazione turistica, ovvero ancora di una**

locazione ad uso di foresteria, o di una locazione quale *dependance* di un albergo, ecc.

Ciò che è certo – ed è il dato fondamentale che qui si sottolinea – è che un immobile destinato ad alloggio non ha, di norma, l’attitudine specifica ed esclusiva ad essere oggetto solamente dell’una o dell’altra tipologia di locazione: esso – di norma, appunto – sarà utilizzabile secondo ogni modalità possibile.

Peraltro – ed è ulteriore aspetto di grande importanza da tenere presente nel considerare la questione – **il medesimo alloggio potrà essere utilizzato anche direttamente dallo stesso suo proprietario** (secondo le sue specifiche e contingenti esigenze, che possono essere le più diverse: quella di adibirlo a propria abitazione principale o ad alloggio per le vacanze per sé e/o per i suoi familiari o ancora ad alloggio per un figlio che si rechi a frequentare l’università nella città in cui è sito l’immobile, ecc.).

Ciò fa comprendere che in via generale – e salvo eccezioni che peraltro è difficile individuare – non può nemmeno considerarsi che un determinato appartamento sia destinato – per ragioni oggettive – alla locazione. In realtà la decisione di locare un immobile viene assunta dal suo proprietario secondo la sua libera scelta (scelta che peraltro può essere poi in ogni momento modificata, fermi – ovviamente – gli obblighi assunti dal locatore nei confronti del conduttore con il contratto di locazione).

In questo senso deve ritenersi che **la locazione costituisca una delle possibili modalità di godimento dell’immobile destinato ad abitazione** e che – all’interno dell’ipotesi cui corrisponde que-

sta modalità di godimento del bene – **la locazione “breve”** (sia che la si intenda in senso stretto come diretta a fare riferimento alla figura di cui d.l. n. 50 del 2017 sia che la si intenda invece in senso lato e generico come riferita alla locazione di una delle specie per cui è consentita la fissazione di una durata del contratto più breve di quella prescritta in via ordinaria dalla legge n. 431 del 1998) **sia a sua volta uno dei possibili modi di godimento del bene** nel senso indicato.

Alla luce di quanto abbiamo detto può essere opportuno segnalare fin d’ora come sia certamente **errata, appunto sotto i profili indicati, l’opinione che appare sottesa alla previsione contenuta in molte disposizioni di legge – tra cui si segnala l’art. 13-*quater* del decreto-legge n. 34 del 2019** (il cd. “decreto crescita”) – **circa la possibilità che un alloggio possa essere “destinato” a priori alla “locazione breve”** (intesa in questo caso nel senso ristretto e specifico di locazione avente i caratteri di cui all’art. 4 del decreto-legge n. 50 del 2017).

Si tratta di opinione errata perchè invece – come si è visto – lo stesso immobile può essere utilizzato indifferentemente – ed alternativamente – a mezzo di una locazione o a mezzo di altre, diverse, modalità di godimento ed inoltre e comunque – nel caso di utilizzo a mezzo di una locazione – attraverso una locazione ordinaria dalla durata standard oppure attraverso una locazione dalla durata più breve (questo è uno degli aspetti fondamentali della materia che dovremo sottolineare anche più avanti soprattutto con riguardo all’ipotesi delle locazioni turistiche).

Ed è appunto per questa ragione che – con riguardo alle modalità concrete da seguire per gli adempimenti finalizzati all’istituzione della banca dati relativa agli immobili oggetto di “locazione breve” (e cioè appunto – come si è detto – di locazione *ex art. 4 d.l. n. 50 del 2017*) prevista dall’art. 13-*quater* che abbiamo ricordato (modalità concrete che la norma prevede che dovranno essere stabilite nel dettaglio a mezzo di un decreto attuativo che secondo l’art. 13-*quater* avrebbe dovuto essere emanato entro 30 giorni dall’entrata in vigore del decreto “crescita”, ma che a tutt’oggi non è stato emanato) – **deve essere valutata in chiave negativa la previsione – contenuta nell’art. 13-*bis* anzidetto – che la segnalazione e la presentazione delle comunicazioni relative all’utilizzazione dell’immobile per**

la stipulazione di un contratto di locazione breve debbano essere formulate dall’interessato in un momento precedente (anzi: in un momento che nei fatti potrebbe essere anche ampiamente precedente) **quello della stipulazione del contratto di locazione.**

Sarebbe assai **più ragionevole che tali comunicazioni fossero effettuate nel momento in cui la locazione breve fosse stipulata**: ciò perchè – come si è detto – di regola la decisione circa la specifica tipologia della locazione da stipularsi viene assunta solamente nel momento del reperimento in concreto del conduttore ed in base alle intese che le parti raggiungano in relazione alle rispettive esigenze che emergano al momento della stipulazione del contratto. Si tratta di una situazione concreta che si presenta con la massima evidenza soprattutto nel caso delle locazioni transitorie: dal momento che queste sono consentite in presenza di un’esigenza di transitorietà propria di una delle parti contraenti, nel caso in cui l’esigenza transitoria riguardi il conduttore avviene normalmente che il locatore venga a conoscenza di tale esigenza (dalla quale dipende appunto quale dovrà essere la durata del contratto transitorio) solamente nel momento in cui il contratto venga stipulato o comunque solamente in prossimità della stipulazione.

È evidente che in questo caso sarebbe davvero **irragionevole pretendere che il locatore dovesse dare preventivamente notizia di un evento** (la futura stipulazione di un contratto della durata massima di 30 giorni) **che nei casi ora indicati egli – nel momento in cui, in base alla norma, dovrebbe darne comunicazione – non potrebbe ancora conoscere.**

Alla luce di quanto ora si è detto **la stessa definizione utilizzata dalla norma ricordata di “immobili destinati alla locazione breve” appare incongrua e non aderente alla realtà.** Come si è già notato, di norma non si prospetta mai – sul piano concreto – la destinazione *a priori* di un immobile alla (sola) locazione breve (intesa – come si è detto – quale locazione di durata non superiore ai 30 giorni); anche se potesse ipotizzarsi la preventiva decisione del proprietario di destinare il proprio immobile in via esclusiva alla locazione (ma anche questa ipotesi appare – come si è osservato – assai rara ed incerta), è certo che in ogni caso la decisione circa la natura della locazione – natura breve o non breve



intesa nel senso ristretto sopra indicato (e cioè dalla durata non superiore o invece superiore ai 30 giorni) – nella maggior parte dei casi non viene assunta in anticipo da parte del proprietario.

Ciò appare chiaro anche alla luce della considerazione che deve **escludersi che di norma un alloggio possa presentare caratteri che sul piano oggettivo e concreto ne determinino la destinazione alla sola locazione e – soprattutto – la destinazione alla sola locazione breve**: si consideri del resto – per meglio comprendere l'osservazione – come nemmeno nel caso di immobili che siano ubicati in contesti edilizi particolari e specificamente orientati verso determinate tipologie di utilizzazione può affermarsi che essi siano oggettivamente destinati ad essere utilizzati in via esclusiva solamente secondo determinate modalità di godimento quali appunto quelle della locazione breve. Si prendano in considerazione per esempio – ed è esempio assai significativo in relazione a quanto stiamo osservando – gli stessi **appartamenti facenti parte di un condhotel**: pur per locali aventi questa natura, ubicazione e consistenza dal punto di vista oggettivo (nel caso si tratta di appartamenti che di norma sono posti all'interno di un edificio che è destinato almeno in parte ad albergo) non è possibile affermare in via certa ed assoluta che la loro utilizzazione sarà solamente quella locatizia (è infatti comunque sempre possibile – ed è previsto espressamente, del resto, dalle stesse norme che disciplinano il condhotel⁴ – che l'alloggio possa essere occupato direttamente dal suo proprietario).

Alla luce di tutto ciò dovrebbe dunque ritenersi che fosse **ragionevole che la comunicazione ai fini del codice identificativo e della banca dati previsti dall'art. 13-quater del decreto-legge n. 34 del 2019 che abbiamo ricordato venisse forni-**

ta solo nel momento della stipulazione del contratto di locazione (che è il solo momento in cui potrà constatarsi obiettivamente e con certezza che l'immobile verrà ad essere utilizzato nel senso considerato dalla norma).

Da osservare infine che questa soluzione – che appare non soltanto ragionevole ma anche idonea sul piano pratico a dare piena ed effettiva applicazione alla regola fissata dalla norma – potrebbe essere adottata in via generalizzata **quanto meno con riguardo alla prima locazione della natura prevista che fosse stipulata relativamente al singolo immobile** (come ha disposto, per esempio, il regolamento attuativo della legge emanata in materia dalla Regione Piemonte).

Da notare poi che le medesime osservazioni critiche che devono formularsi nei confronti della previsione dell'art. 13-bis che abbiamo ora segnalato devono essere formulate anche nei confronti della legge della Regione Lombardia che ha disciplinato la materia con riguardo alle locazioni turistiche (si tratta della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018 n. 7 recante “*Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 – Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo*”): anche questa infatti prevede che la comunicazione relativa agli immobili da rendersi oggetto di locazione turistica (che la legge regionale in questione indica come “*gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998*”) debba essere formulata anticipatamente rispetto alla stipulazione della locazione. Il che appunto – come si è detto – appare irragionevole.

Fatta questa premessa, possiamo passare ad esaminare le fattispecie contenute nell'elenco che sopra abbiamo formulato.

⁴ Si veda in argomento SFORZA FOGLIANI-SCALETTERIS, *Un nuovo istituto: il condhotel* (Dossier pubblicato da *La Tribuna* nell'aprile 2018).

