

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **132/1972** (ECLI:IT:COST:1972:132)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **FRAGALI** - Redattore: - Relatore: **VERZI'**

Udienza Pubblica del **07/06/1970**; Decisione del **03/07/1972**

Deposito del **12/07/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6227 6228 6229 6230**

Atti decisi:

N. 132

## SENTENZA 3 LUGLIO 1972

*Deposito in cancelleria: 12 luglio 1972.*

*Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 187 del 19 luglio 1972.*

Pres. FRAGALI - Rel. VERZÌ

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. MICHELE FRAGALI, Presidente - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), nonché degli artt.

1, secondo comma, 3, terzo comma, e 6, secondo comma, della stessa legge, così come modificati dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 giugno 1970 dal pretore di Torre del Greco nel procedimento civile vertente tra Paolillo Raimondo e Vitiello Ercole, iscritta al n. 248 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 254 del 7 ottobre 1970;

2) ordinanza emessa il 29 gennaio 1971 dal pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Cremascoli Aldo e Perretti Valentino, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 106 del 28 aprile 1971;

3) ordinanze emesse il 15 marzo 1971 dal pretore di Roma e l'8 giugno 1971 dal pretore di Poggio Mirteto nei procedimenti civili vertenti rispettivamente tra l'Istituto nazionale delle assicurazioni e Cascella Maria e tra Mei Flavio e Margherita e Massimiani Sante, iscritte ai nn. 249 e 256 del registro ordinanze 1971 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 233 del 15 settembre 1971;

4) ordinanze emesse il 1 giugno 1971 dal pretore di Brescia nei procedimenti civili vertenti rispettivamente tra Nassini Zanetti Santa e Marchetta Gerlando e tra Visentini Paolo ed altro e Antonelli Mario, iscritte ai nn. 275 e 279 del registro ordinanze 1971 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 240 del 22 settembre 1971;

5) ordinanza emessa il 4 marzo 1971 dal pretore di Brescia nel procedimento civile vertente tra la società costruzioni Maffei di Brescia e D'Amico Giuseppe ed altri, iscritta al n. 305 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 259 del 13 ottobre 1971;

6) ordinanza emessa il 18 maggio 1971 dal tribunale di Venezia nel procedimento civile vertente tra Monti Vittorino e Nobile Angelo, iscritta al n. 353 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 297 del 24 novembre 1971;

7) ordinanza emessa il 14 giugno 1971 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Viscomi Saviano e Carletti Enrico, iscritta al n. 411 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 323 del 22 dicembre 1971;

8) ordinanza emessa il 7 agosto 1971 dal pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Cabassi Aldina ed altra e Casagrande Giovanni, iscritta al n. 416 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 311 del 9 dicembre 1971;

9) ordinanza emessa il 20 ottobre 1971 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Becucci Gianfranco e l'Istituto nazionale delle assicurazioni, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 23 febbraio 1972;

10) ordinanze emesse il 16 e il 3 novembre 1971 dal pretore di Roma nei procedimenti civili vertenti rispettivamente tra Tucci Isabella e Spanti Adolfo e tra l'Istituto romano beni stabili e De Novellis Michele, iscritte ai nn. 23 e 31 del registro ordinanze 1972 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 22 marzo 1972;

11) ordinanza emessa il 29 novembre 1971 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Giacomaniello Ernesto e Giorgi Mario e Arnaldo, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 90 del 5 aprile 1972.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di costituzione

dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, dell'Istituto romano beni stabili, di Mei Margherita e di Massimiani Sante;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1972 il Giudice relatore Giuseppe Verzi;

uditi gli avvocati Arturo Amato e Alfredo Formai, per l'Istituto nazionale delle assicurazioni, l'avv. Guido Nardone, per l'Istituto romano beni stabili, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto:*

Con le ordinanze indicate in epigrafe sono state sollevate le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

1) del secondo comma dell'art. 1 della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

2) del secondo comma dell'art. 1 della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), così come modificato dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745 (provvedimenti straordinari per la ripresa economica) convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, in riferimento agli artt. 3, 5, 24 e 25 della Costituzione;

3) del terzo comma dell'art. 3 della suddetta legge, così come modificato dall'art. 56 del d.l. n. 745 del 1970, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

4) del secondo comma dell'art. 6 della ripetuta legge, così come modificato dal menzionato art. 56, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione.

La prima delle questioni di legittimità costituzionale indicate innanzi è stata sollevata dal pretore di Torre del Greco con ordinanza 23 giugno 1970 emessa nel procedimento civile vertente tra Paolillo Raimondo e Vitiello Ercole.

Avanti questa Corte le parti non si sono costituite, ma è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

La seconda questione è stata sollevata: a) dal pretore di Milano, con ordinanze 29 gennaio 1971 e 7 agosto 1971, emesse, rispettivamente, nei procedimenti civili vertenti tra Cremascoli Aldo e Perletti Valentino e tra Cabassi Aldina, Del Rio Maria e Casagrande Giovanni; b) dal pretore di Roma, con ordinanze 15 marzo 1971, 14 giugno 1971, 3 novembre 1971 e 16 novembre 1971, emesse, rispettivamente, nei procedimenti civili vertenti tra l'Istituto nazionale delle assicurazioni e Cascella Maria, Viscomi Saviano e Carletti Enrico, l'Istituto romano dei beni stabili e De Novellis Michele, Tucci Isabella e Spanti Adolfo; c) dal pretore di Poggio Mirteto, con ordinanza 8 giugno 1971 emessa nel procedimento civile vertente tra Mei Flavio e Margherita e Massimiani Sante; d) dal pretore di Brescia, con ordinanza 4 marzo 1971 e con due ordinanze 1 giugno 1971, emesse, rispettivamente, nei procedimenti civili vertenti tra la società Maffei Costruzioni Brescia M.C.B. e D'Amico Giuseppe ed altri; Visentini Paolo, Antonini Clementina e Antonelli Mario; Nassini Zanetti Santa e Marchetta Gerlando; e) dal tribunale di Venezia con ordinanza 18 maggio 1971 emessa nel procedimento civile vertente tra Monti Vittorino e Nobile Angelo.

Il contrasto della norma denunziata con l'art. 3 della Costituzione non è però prospettato sotto il medesimo profilo da tutti i menzionati giudici; né da tutti si assume che vi sia violazione degli artt. 5 e 25 della Costituzione.

Avanti questa Corte si sono costituiti l'Istituto nazionale delle assicurazioni, l'Istituto romano dei beni stabili, Massimiani Sante e Mei Flavio e Margherita; il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto soltanto nei i giudizi conseguiti all'ordinanza 29 gennaio 1971 del pretore di Milano e all'ordinanza 4 marzo 1971 del pretore di Brescia.

La terza questione è stata sollevata dal pretore di Roma con ordinanza 20 ottobre 1971 emessa nel procedimento civile vertente tra Becucci Gianfranco e l'Istituto nazionale delle assicurazioni. Avanti questa Corte si è costituito soltanto l'I.N.A. e non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

La quarta questione è stata sollevata dal pretore di Roma con ordinanza 29 novembre 1971 emessa nel procedimento civile vertente tra Giacomaniello Ernesto e Giorgi Mario e Arnaldo. Avanti questa Corte è intervenuto soltanto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Le parti costituite, ad eccezione di Massimiani Sante, condividono ed illustrano con esemplificazioni di casi di specie, le argomentazioni addotte nelle ordinanze di rimessione.

L'Avvocatura dello Stato ed il Massimiani sostengono, invece, la infondatezza della questione.

Sia l'Istituto romano dei beni stabili, sia l'Istituto nazionale delle assicurazioni hanno presentato memorie, nelle quali, sostanzialmente, ribadiscono quanto già esposto in precedenza.

#### *Considerato in diritto:*

1. - Le ordinanze indicate in epigrafe hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune norme delle leggi sulle locazioni di immobili urbani. I vari giudizi, trattati congiuntamente, possono pertanto essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. - L'art. 1, comma secondo, della legge 26 novembre 1969, n. 833, viene denunziato, per violazione del principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost., dal pretore di Torre del Greco.

La questione non è fondata.

Il legislatore ha voluto proteggere le categorie di cittadini meritevoli di particolare tutela sotto il punto di vista sociale, concedendo soltanto a costoro il beneficio della proroga di legge dei contratti di locazione, ed all'uopo ha disciplinato la materia con una norma di carattere generale facendo riferimento ai proventi dei conduttori o subconduttori e dei componenti la famiglia anagrafica, non superiori complessivamente a lire 150.000 mensili. La posizione economica del locatore non poteva essere presa in considerazione da una norma che vuol creare, per fini sociali, una differenziazione fra conduttori che hanno diritto alla proroga e conduttori che tale diritto non hanno.

Comunque, il caso del proprietario a reddito fisso, titolare di un appartamento acquistato col piccolo risparmio, e costretto talvolta a pagare, per la sua abitazione, un canone di locazione superiore a quello a lui corrisposto dal suo inquilino, a parte la eccezionalità non valida ad infirmare la legge, non è motivo di irrazionale differenziazione. Ed invero, esaminando la questione sotto il riflesso dell'interesse del locatore, va considerato che questo interesse si compendia nell'ottenere la disponibilità dell'appartamento o per riaffittarlo ad altri, oppure per adibirlo ad abitazione propria o per i familiari. Ma, nell'attuale regime di blocco dei canoni di locazione, applicabile anche quando il contratto di locazione è rinnovato con altro

conduttore, viene meno qualsiasi interesse del locatore a fare cessare la proroga dell'attuale conduttore. Se invece il locatore ha necessità di riottenere l'appartamento per abitarlo, può far cessare la proroga avvalendosi della disposizione dell'art. 4 della legge 23 maggio 1950, n. 253, applicabile anche nelle ipotesi previste dalla norma impugnata, come sarà dimostrato esaminando la ordinanza del tribunale di Venezia.

Queste considerazioni valgono a dimostrare l'infondatezza della questione sollevata in termini identici dalle ordinanze del pretore di Milano 29 gennaio 1971 e del pretore di Poggio Mirteto dell'8 giugno 1971 per l'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, che ha modificato il secondo comma dell'art. 1 della legge n. 833 del 1969.

3. - L'art. 1, secondo comma, della legge n. 833 del 1969, così come modificato dal menzionato art. 56, viene denunciato - sempre per violazione dell'art. 3 Cost. - sotto due diversi profili, rispettivamente, dal tribunale di Venezia con ordinanza 18 maggio 1971 e dal pretore di Brescia con ordinanze 4 marzo e 1 giugno 1971.

Il tribunale di Venezia denuncia la differente disciplina fra i contratti di locazione previsti dal primo comma e quelli previsti dal secondo comma dell'art. 1 della legge n. 833 del 1969: ai primi sarebbe applicabile la norma dell'art. 4 della legge n. 253 del 1950, secondo la quale il locatore può far cessare la proroga nei casi in cui deve adibire l'immobile ad abitazione propria o dei familiari; mentre ai secondi la stessa norma non sarebbe applicabile.

Non vi è dubbio che, se la interpretazione della norma di legge fosse esatta, chiaro sarebbe il trattamento differenziato e non giustificato fatto ai conduttori solo sulla base della data di inizio della locazione. Ma l'interpretazione dei giudici di merito non sempre coincide con quella data dal tribunale di Venezia, e, nella difformità di giudicati su questioni opinabili, la Corte ritiene di preferire quella che ragionevolmente si conforma ai principi costituzionali.

Si possono addurre, a sostegno della tesi del differente trattamento, argomenti interpretativi, o contrapposizioni terminologiche o lacune della legge, ma è difficile ammettere che la proroga delle locazioni disposta dal secondo comma non sia entrata a far parte del cosiddetto regime vincolistico, che, come riconosce anche l'ordinanza del tribunale, è termine generico, comprendente tutte le norme che disciplinano la materia delle locazioni. E svariate leggi che prorogano i contratti di locazione stipulati prima dell'anno 1947 parlano di disciplina delle locazioni e di proroga di esse ed usano talvolta anche il termine "regime vincolistico", ma non per creare differenza fra le proroghe, bensì allo scopo di indicare genericamente i vincoli esistenti sulle locazioni di immobili urbani.

Non sembra pertanto esatto escludere dal regime vincolistico la proroga contemplata dal secondo comma. Comunque, anche a volere considerare la lettera della norma impugnata, è sufficiente tenere presente l'espressione "sono altresì prorogati", per dedurre un coordinamento con i contratti prorogati dal primo comma e per sottoporre tutte le proroghe alla medesima disciplina rispetto ai casi in cui il locatore può far cessare la proroga.

Interpretata in tali sensi, la norma impugnata non viola il principio di uguaglianza.

4. - Il pretore di Brescia prospetta una violazione del principio di uguaglianza per il fatto che non sono stati prorogati anche i contratti stipulati successivamente al 1 dicembre 1969. In proposito va rilevato che la situazione dei conduttori che stipularono il contratto anteriormente al 1 dicembre 1969 è obiettivamente diversa ed è stata diversamente valutata dal legislatore. Per i contratti stipulati in epoca successiva la situazione economica e di mercato, profondamente diversa da quella esistente al momento in cui vengono prorogati i fitti precedenti, richiedeva una valutazione per sopperire ad altre esigenze, valutazione che implicava una scelta di esclusiva competenza del legislatore. Pertanto, neppure sotto questo profilo, può ritenersi violato l'art. 3 della Costituzione.

5. - In merito al denunciato contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. dell'art. 1, secondo comma, dell'art. 3, terzo comma, e dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 833 del 1969, così come modificati dal ripetuto art. 56, varie ordinanze del pretore di Roma e del pretore di Milano denunciano, in primo luogo, che le norme impugnate attribuiscono al conduttore la possibilità di dimostrare la propria condizione economica mediante la produzione di una certificazione amministrativa insindacabile, mentre negano al locatore la facoltà della prova contraria nelle forme previste dal vigente ordinamento processuale, praticando così in materia di tutela giurisdizionale un trattamento differenziato e non giustificato; ed, in secondo luogo, che l'elemento fondamentale per la decisione di una controversia sul diritto di proroga viene acquisito al di fuori del processo, tramite la certificazione di un organo amministrativo, mentre qualsiasi diritto al contraddittorio viene escluso o gravemente compromesso ed i mezzi di prova si riducono a presunzioni nemmeno rispettose del rigore logico di cui sono circondate nel sistema comune.

La questione è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'iscrizione nei ruoli della imposta complementare dell'anno 1969 per un reddito non superiore ai due milioni e mezzo di lire non costituisca un mezzo di prova delle condizioni economiche del conduttore, bensì un fatto previsto dalla legge, al quale viene condizionata la proroga. In giudizio dovrebbe essere provata soltanto la iscrizione nei ruoli della imposta complementare per la somma sopraindicata, senza alcun limite alle parti nel fornire tale prova, ed al giudice nella valutazione di essa.

Siffatta tesi non può essere accolta. Ed invero, sta di fatto che il legislatore - volendo limitare il beneficio della proroga ad una categoria di conduttori che godano di un limitato reddito annuale, e volendo evitare le difficoltà di accertamento delle condizioni economiche e rendere facile e spedita la risoluzione di controversie in materia delicata quale quella delle locazioni - ha fatto riferimento ad un dato ritenuto obbiettivo, quale sarebbe quello del reddito imponibile risultante dai ruoli dell'anno 1969. Al riguardo la Corte ritiene che di prova legale non possa trattarsi. Ed invero, l'accertamento fiscale trasferito in un procedimento avente carattere e finalità assai differenti, può avere soltanto valore dimostrativo, e, come tale, va soggetto all'apprezzamento del giudice. E, se così è, la tutela giurisdizionale sul diritto controverso deve essere pienamente garantita dal regolare contraddittorio e dalla ammissione della prova contraria, che rappresentano mezzi essenziali per la ricerca della verità e per l'attuazione della giustizia.

La necessità della prova contraria a tutela del diritto di difesa è maggiormente avvalorata dalla considerazione che: a) l'iscrizione a ruolo della imposta complementare è fatta in base alla denuncia del contribuente sui redditi dell'anno precedente e cioè è fatta da chi potrebbe essere indotto a dichiarare un reddito inferiore al vero; b) l'iscrizione è provvisoria e non è normalmente sottoposta ad immediato controllo; c) le controversie di natura tributaria di solito vengono definite con notevole ritardo; d) sono in fatto possibili evasioni fiscali.

La dichiarazione di illegittimità in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., va estesa anche alla parte delle norme che nega rilevanza alle variazioni di redditi sopravvenute alla iscrizione nei ruoli per l'anno 1969, anche allo scopo di evitare irrazionali differenze qualora le condizioni economiche del conduttore siano mutate al momento in cui si decide del diritto alla proroga.

6. - Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 5 e 25 Cost. dalle ordinanze del pretore di Milano del 29 gennaio e del 7 agosto 1971 rimangono assorbite.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, dell'art. 3, terzo comma, e dell'art. 6, secondo comma, della legge 26 novembre 1969, n. 833 (norme relative alle locazioni degli immobili urbani), così come modificati dall'art. 56 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034:

a) nella parte in cui non riconoscono al locatore il diritto di provare che il conduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1969;

b) nonché nella parte in cui negano rilevanza alle variazioni del detto reddito eventualmente sopravvenute;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, comma secondo, della legge 26 novembre 1969, n. 833, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dall'ordinanza del pretore di Torre del Greco del 23 giugno 1970;

b) del sopraindicato art. 1, comma secondo, così come modificato dall'art. 56 sopracitato, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione dalle ordinanze del tribunale di Venezia del 18 maggio 1971, del pretore di Brescia del 4 marzo e del 1 giugno 1971 e del pretore di Poggio Mirteto dell'8 giugno 1971.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 1972.

MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALAZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*