

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **84/1983** (ECLI:IT:COST:1983:84)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**

Udienza Pubblica del **22/02/1983**; Decisione del **29/03/1983**

Deposito del **07/04/1983**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9854 16534**

Atti decisi:

N. 84

SENTENZA 29 MARZO 1983

Deposito in cancelleria: 7 aprile 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 101 del 13 aprile 1983.

Pres. ELIA - Rel. SAJA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 27 luglio 1978, n. 392

(Disciplina delle locazioni degli immobili urbani) promossi con le ordinanze emesse l'8 gennaio 1980 dal Pretore di Trieste, il 12 gennaio 1981 dal Pretore di Busto Arsizio, il 24 novembre 1980 dal Pretore di Firenze, il 13 aprile 1981 dal Giudice conciliatore di Firenze, il 19 novembre 1981 dal Pretore di Biella, il 18 gennaio 1982 dal Pretore di Bologna, il 21 ottobre 1981 dal Pretore di Milano, il 30 marzo 1982 dal Pretore di La Spezia, il 1 aprile 1982 dal Pretore di Bolzano, il 10 maggio 1982 dal Pretore di Viareggio e il 10 dicembre 1981 dal Pretore di Milano, rispettivamente iscritte al n. 168 del registro ordinanze 1980, ai nn. 119, 141 e 395 del registro ordinanze 1981 ed ai nn. 62, 124, 238, 331, 372, 492 e 609 del registro ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 138 del 1980, nn. 158, 165 e 283 del 1981 e nn. 143, 199, 248, 317, 331 e 357 del 1982.

Visti l'atto di costituzione di Falconi Bruno ed altri e dell'INAIL, e gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 1983 il Giudice relatore Francesco Saja;

udito l'avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza dell'8 gennaio 1980, emessa nel procedimento civile tra Maiorana Antonio e l'INA (in G. U. n. 138 del 21 maggio 1980, reg. ord. n. 168 del 1980), il Pretore di Trieste sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 l. 27 luglio 1978 n. 392, che, ai fini del calcolo del canone delle locazioni urbane per abitazione, stabilisce i coefficienti di moltiplicazione in riferimento alla categoria catastale degli edifici. Riteneva il Pretore l'assenza di ogni potere dell'autorità giudiziaria di sindacare l'attribuzione della categoria, da parte degli uffici catastali, ai singoli edifici, con conseguente prospettabile contrasto della norma impugnata con gli artt. 24 e 113 Cost., nonché la possibile diversità di accatastamento di edifici aventi caratteristiche eguali, ma censiti in luoghi e tempi diversi, con possibile conseguente contrasto con l'art. 3 Cost.

2. - Questione di legittimità costituzionale del citato art. 16 veniva sollevata anche dal Pretore di Busto Arsizio, con ordinanza del 12 gennaio 1981 (in G. U. n. 165 del 17 giugno 1981, reg. ord. n. 119 del 1981) nel corso di un procedimento vertente tra Abbondi Nino ed altri ed il Fondo per le pensioni al personale della Cassa di risparmio per le province lombarde, ed avente ad oggetto la determinazione di un canone di locazione.

Il Pretore riteneva la mancanza di possibilità, per il conduttore, di impugnare l'accatastamento dell'immobile locato così davanti alle commissioni tributarie ai sensi dell'art. 1 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, come davanti al giudice ordinario, privo - a giudizio del Pretore - del potere di sindacare il contenuto degli atti amministrativi; ne conseguiva illegittimità, per contrasto con l'art. 24 Cost., della norma citata, la quale per la possibile ingiustificata disparità di trattamento tra conduttori di immobili eguali confliggeva - sempre secondo il giudice - anche con l'art. 3 Costituzione.

3. - Le stesse questioni di legittimità costituzionale venivano sollevate, in riferimento anche all'art. 113 Cost., dal Pretore di Firenze, con ordinanza del 24 novembre 1980 emessa in causa fra Naldi Nocentini Giustina e Agostini Giovanni (in G.U. n. 158 del 10 giugno 1981, reg. ord. n. 141 del 1981), dal Conciliatore di Firenze, con ordinanza del 13 aprile 1981 in causa Unione italiana ciechi contro Falconi Bruno ed altri (in G.U. n. 283 del 14 ottobre 1981, reg. ord. n. 395 del 1981), dal Pretore di Biella, con ordinanza del 19 novembre 1981 in causa S.p.a. Assicurazioni generali contro Masserano Margherita (in G. U. n. 143 del 26 maggio 1982, reg. ord. n. 62 del 1982), dal Pretore di Bologna, con ordinanza del 18 gennaio 1982 in causa Gaiani

Stelio contro INAIL (in G. U. n. 199 del 21 luglio 1982, reg. ord. n. 124 del 1982), dal Pretore di La Spezia, con ordinanza del 30 marzo 1982 in causa INPS contro Tonelli Enzo (in G. U. n. 290 del 20 ottobre 1982, reg. ord. n. 331 del 1982), dal Pretore di Bolzano, con ordinanza del 1 aprile 1982 in causa Plottegher Maria contro INA (in G. U. n. 317 del 17 novembre 1982, reg. ord. n. 372 del 1982), dal Pretore di Viareggio con ordinanza del 10 maggio 1982 in causa Mancini Egisto contro Avanzini Silvano (in G. U. n. 331 del 1 dicembre 1982, reg. ord. n. 492 del 1982), dal Pretore di Milano con ordinanza del 10 dicembre 1981 in causa Pronzati Anna contro Condina Giuseppe (in G. U. n. 357 del 29 dicembre 1982, reg. ord. n. 609 del 1982).

4. - Lo stesso art. 16 veniva denunciato anche, con ordinanza del 21 ottobre 1981 emessa in causa Sanna Diomira contro Cattaneo Annibale (in G. U. n. 248 dell'8 settembre 1982, reg. ord. n. 238 del 1982), dal Pretore di Milano, il quale osservava che il secondo comma della norma citata legittimava bensì il conduttore a chiedere all'ufficio tecnico erariale la classificazione dell'immobile non censito, ma non gli attribuiva alcun potere di impugnare, né in via amministrativa né in via giurisdizionale, l'atto dell'ufficio stesso. Ciò sembrava al Pretore in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost.

5. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, intervenuta in tutte le cause relative alle suddette ordinanze, negava che la tutela giurisdizionale in materia di accatastamento fosse preclusa al cittadino, locatore o conduttore, il quale poteva anzi reclamare in via amministrativa ovvero adire la giurisdizione attraverso il ricorso alle commissioni tributarie.

Il contrasto della norma impugnata con l'art. 3 Cost. era escluso, secondo l'interveniente, dal pari trattamento legislativo, in via generale ed astratta, di tutti i cittadini, potendo poi eventuali disparità verificatesi in sede amministrativa essere riparate, come ora detto, mediante il ricorso alle commissioni tributarie.

Quanto all'ordinanza n. 238/1982 del Pretore di Milano, nell'atto di intervento veniva eccepita l'inammissibilità della questione per irrilevanza nel giudizio a quo, non avendo il conduttore, nella specie, ottenuto alcun provvedimento dall'ufficio tecnico erariale e non potendo quindi porsi un problema di impugnazione di un provvedimento inesistente.

Nella causa relativa all'ordinanza reg. ord. n. 395 del 1981 si costituivano le parti private conduttrici, chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma impugnata e riportandosi sostanzialmente alle argomentazioni del Pretore.

Nella causa relativa all'ordinanza reg. ord. n. 124 del 1982 si costituiva la parte privata locatrice, sostenendo la costituzionalità della norma stessa; il che essa illustrava anche con successiva memoria.

Considerato in diritto:

1. - Dieci delle ordinanze indicate in epigrafe sollevano le medesime questioni, mentre l'undicesima (del Pretore di Milano, reg. ord. n. 238 del 1982) concerne una questione strettamente connessa, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Con le predette dieci ordinanze i giudici a quibus contestano la legittimità costituzionale dell'art. 16 primo comma 1. 27 luglio 1978 n. 392 (c.d. legge sull'equo canone), il quale, considerando il "tipo" dell'immobile quale elemento correttivo per la determinazione del canone, dispone che deve farsi in proposito riferimento alla categoria catastale secondo i coefficienti risultanti dalla tabella ivi prevista (coefficienti i quali decrescono gradualmente da

2,00 per le abitazioni di tipo signorile sino a 0,50 per quelle di tipo ultra-popolare). I giudici suddetti, muovendo dall'affermazione, apoditticamente formulata, che la norma denunziata non consente alcuna tutela giurisdizionale al conduttore, in quanto nei suoi confronti la categoria catastale stabilita dall'ufficio pubblico sarebbe vincolante, deducono che la norma contrasterebbe con gli artt. 24 e 113 della Costituzione.

La ritenuta inoppugnabilità da parte dei conduttori creerebbe altresì un'ingiustificata disparità di trattamento tra costoro e i locatori (i quali possono ricorrere alle commissioni tributarie) nonché fra i conduttori stessi, che dovrebbero subire in ogni caso gli effetti dell'accertamento fiscale, tanto se legittimo quanto se viziato da illegittimità, sicché la disposizione de qua sarebbe anche in contrasto con l'art. 3 Costituzione.

3. - Deve anzitutto la Corte riaffermare il principio - già più volte enunciato - secondo cui la tutela giurisdizionale sul diritto controverso va pienamente garantita attraverso il regolare contraddittorio e l'ammissione di quei mezzi probatori che sono opportuni per la ricerca della verità e per l'attuazione della giustizia: in particolare, l'accertamento fiscale, trasferito in un procedimento tra privati avente necessariamente carattere e contenuto diversi, è soggetto, per quanto concerne la sua legittimità, all'apprezzamento del giudice al quale spetta la cognizione del diritto controverso (v. le sentenze n. 225 del 1976 e n. 56 del 1980).

Ma, a differenza delle ipotesi considerate dalle decisioni ora dette, va osservato che nella specie il presupposto delle ordinanze di remissione non trova alcun riscontro nella norma denunziata, la quale nel primo comma rinvia, come si è detto, all'accertamento effettuato dall'ufficio del catasto e, nel capoverso, per gli immobili non censiti dispone che può essere richiesto l'ufficio tecnico erariale perché stabilisca, ai soli fini della determinazione del canone, la categoria catastale. La norma non contiene alcuna previsione relativa alla tutela giurisdizionale e dal silenzio di essa non può senz'altro dedursi che tale tutela sia stata esclusa, in violazione del dettato costituzionale. Occorre, invece, fare capo alla disciplina prevista dal nostro ordinamento relativamente al controllo giudiziario sugli atti della pubblica amministrazione, il che è stato largamente avvertito nella giurisprudenza dei giudici di merito (non risulta che la Corte di cassazione si sia pronunciata al riguardo), nella quale sono emersi due distinti orientamenti, entrambi diretti ad assicurare al locatario la necessaria ed insopprimibile tutela giurisdizionale.

4. - Il primo di tali orientamenti valorizza il contenuto specifico dell'atto, per cui ritiene possibile, anche da parte del conduttore, il ricorso alle commissioni tributarie sulla base dell'art. 1, ultimo comma, d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 relativo al contenzioso tributario, il quale devolve alla cognizione di dette commissioni le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari e l'attribuzione della rendita catastale. In tali sensi si è anche espressa l'Avvocatura dello Stato negli atti con cui è intervenuta nei singoli giudizi.

Il secondo orientamento, invece, si richiama al potere - dovere, che comunque spetta al giudice ordinario ex art. 5 l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E nelle controversie tra privati, di accertare incidentalmente la legittimità dell'atto amministrativo da cui deriva il diritto dedotto in giudizio, legittimità nella cui nozione rientrano pure le condizioni di fatto richieste dalla legge per l'emanazione dell'atto nonché i meri accertamenti tecnici: con la conseguenza che, in caso di accertata illegittimità (sia originaria che sopravvenuta), l'accertamento catastale nessun effetto può esplicare sul rapporto di locazione.

Peraltro, dovendo comunque il giudice adito determinare l'equo canone, perché questo costituisce l'oggetto del giudizio, la classificazione dell'immobile dovrà necessariamente essere effettuata nel processo civile sulla base di un accertamento probatorio, rispetto al quale il giudice ha i normali e ampi poteri di indagine e di apprezzamento. Quando ciò accade, la pronuncia varrà indubbiamente nei limiti oggettivi e soggettivi del caso deciso, ai soli fini della

determinazione del canone.

Dai superiori rilievi discende, in conclusione, che si tratta di un problema di interpretazione, relativo all'individuazione del mezzo di tutela spettante al conduttore, problema la cui soluzione rientra nei compiti esclusivi del giudice ordinario adito per la determinazione del canone.

Le proposte questioni sono dunque inammissibili.

5. - Pure inammissibile è la questione sollevata con l'ordinanza del Pretore di Milano, relativa al secondo comma del cit. art. 16, di cui all'inizio si è fatto cenno (reg. ord. n. 238 del 1982).

Invero, come ha eccepito l'Avvocatura dello Stato, non risulta che nel caso considerato da detto provvedimento vi sia stato un accertamento in base alla norma ora citata, sicché la proposta questione appare irrilevante nel giudizio a quo. Comunque, un atto come quello supposto dall'ordinanza di rimessione, non può all'evidenza essere considerato un provvedimento amministrativo vincolante, ma costituisce un mero accertamento tecnico che non si sottrae alla normale valutazione del giudice civile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, primo comma, l. 27 luglio 1978 n. 392, sollevate in relazione agli artt. 3, 24 e 113 Costituzione dai Pretori di Trieste, Busto Arsizio, Firenze, Biella, Bologna, La Spezia, Bolzano, Viareggio e Milano nonché dal Conciliatore di Firenze con le ordinanze in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, l. cit., sollevata dal Pretore di Milano con ordinanza 21 ottobre 1981 (reg. ord. n. 238 del 1982), in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 marzo 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - 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.