CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **62/2004** (ECLI:IT:COST:2004:62)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **VACCARELLA**
Camera di Consiglio del **26/11/2003**; Decisione del **09/02/2004**
Deposito del **12/02/2004**; Pubblicazione in G. U. **18/02/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28375 28376 28377**
Atti decisi:

N. 62

SENTENZA 9 - 12 FEBBRAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso con ordinanza del 14 gennaio 2003 dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile vertente tra Balistreri Giuseppe e Ferraro Angela, iscritta al n. 302 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 26 novembre 2003 il Giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale di Palermo, nel corso di un processo di opposizione all'esecuzione di un provvedimento di rilascio per finita locazione, in cui il conduttore-opponente aveva dedotto di versare nelle condizioni, previste dall'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione medesima (nella specie, per avere nel nucleo familiare un ultrasessantacinquenne, non disponendo di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere alla locazione di altro immobile), con ordinanza pronunziata il 14 gennaio 2003, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000.

Il giudice rimettente riferisce che, promossa l'opposizione all'esecuzione con ricorso depositato il 24 gennaio 2002 - e cioè nella vigenza del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2002, n. 14, che aveva prorogato fino al 30 giugno 2002 il termine di sospensione previsto dalla norma impugnata - con ordinanza del 3 giugno 2002 è stata revocata la sospensione, concessa in via d'urgenza ai sensi dell'art. 625, secondo comma, cod. proc. civ., per la carenza del requisito personale, richiesto dal citato art. 80, comma 20, in uno a quello reddituale, consistente nella presenza nel nucleo familiare del conduttore di persona ultrasessantacinquenne o handicappata grave e che, nel vigore della successiva proroga del termine di sospensione - disposta fino al 30 giugno 2003 dall'art. 1 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1° agosto 2002, n. 185 - con istanza depositata il 16 settembre 2002 l'opponente ha chiesto, e poi ottenuto in via cautelare, la revoca dell'ordinanza del 3 giugno 2002, avendo prodotto un nuovo certificato di stato di famiglia e di residenza dal quale risulta inclusa nel proprio nucleo familiare una persona ultrasessantacinquenne. Sull'istanza della locatrice-opposta, diretta alla revoca della nuova ordinanza di sospensione, è stata rimessa alla Corte la questione in esame.

Il giudice rimettente osserva che l'art. 1 del decreto-legge n. 450 del 2001, vigente al momento della instaurazione del giudizio *a quo*, nel disporre l'ulteriore proroga del termine di sospensione delle procedure di rilascio, non precisava le modalità processuali con cui i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000 potessero ottenere il riconoscimento di detto beneficio, ragion per cui il Tribunale di Palermo, come del resto molti altri, aveva ritenuto necessaria l'instaurazione, come nel caso di specie, di un giudizio di opposizione all'esecuzione. Solo il successivo decreto-legge n. 122 del 2002 aveva introdotto un apposito procedimento semplificato, ad iniziativa del locatore, senza peraltro dettare alcuna norma transitoria per i giudizi di opposizione già pendenti; sicché il processo in corso, ad opinione del rimettente, doveva essere istruito e definito coerentemente con il rito e le forme imposte dall'atto introduttivo.

Il Tribunale osserva, quanto alla rilevanza della questione, che essa concerne una norma di cui va fatta applicazione in sede di definizione della controversia concernente l'operatività della sospensione *ex lege* dell'esecuzione.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente considera poi come - in assenza di qualsivoglia norma di coordinamento tra la legge n. 388 del 2000 (e successive proroghe) e la legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), dettanti peraltro discipline fondate su diversi presupposti (la prima non tiene alcun conto, a differenza della seconda, delle condizioni del locatore) - entrambe possono ritenersi contemporaneamente e parallelamente operanti. Ciò posto, e valutata l'impossibilità di applicare al caso concreto l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998, stante il suo carattere di eccezionalità, il giudice *a quo* ritiene irragionevole il diverso trattamento previsto dal legislatore del 2000: l'art. 80, comma 20, infatti, prevede come requisito concorrente con quello reddituale, alternativamente, la presenza nel nucleo familiare

del conduttore di un soggetto ultrasessantacinquenne o affetto da grave *handicap*, ma non prevede - a differenza dell'art. 6, comma 5 - che il soggetto il quale versi in tali condizioni faccia parte del nucleo familiare e sia convivente con il conduttore da almeno sei mesi.

Osserva ancora il Tribunale che dagli atti del giudizio *a quo* risulta che il soggetto ultrasessantacinquenne, la cui presenza nel nucleo familiare del conduttore legittimerebbe l'accoglimento del ricorso, è entrato a comporre detto nucleo solo in data successiva sia alla proposizione della domanda che alla prima pronunzia cautelare sulla stessa; circostanza che, ad avviso del rimettente, non influirebbe sulla decisione dell'opposizione *ex* art. 615 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'accertamento dei requisiti indicati dal citato art. 80, comma 20, tra i quali non figura, irragionevolmente, quello temporale (con grave rischio di strumentalizzazioni e distorsioni).

Considera infine il giudice *a quo* come neppure la temporaneità della norma denunciata possa costituire ostacolo alla rilevanza della questione, viste le numerose proroghe di cui essa è già stata oggetto e quelle possibili per il futuro.

2.- È intervenuto, rappresentato dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri il quale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per l'inapplicabilità nel giudizio *a quo* della invocata sospensione dell'esecuzione per rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo: tale sospensione, prevista dal più volte citato art. 80, comma 20, è stata prorogata dall'art. 1 del decreto-legge n. 122 del 2002, il quale fa riferimento alla precedente proroga disposta dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 450 del 2001, la quale, a sua volta, faceva riferimento alle procedure "iniziate nei confronti degli inquilini in possesso dei requisiti indicati al comma 20 dell'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388"; sicché di tali proroghe potrebbero beneficiare soltanto gli inquilini nei cui confronti fossero state iniziate procedure di sfratto alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000.

Ad avviso della difesa erariale intervenuta, la questione sollevata sarebbe comunque manifestamente infondata nel merito per la disomogeneità delle situazioni comparate, posto che l'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000, nel disporre provvidenze pubbliche in favore di inquilini bisognosi assoggettati a procedure esecutive di sfratto, prevede, in via moratoria, la sospensione *ex lege* di queste ultime al ricorrere di determinati presupposti, mentre l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 è norma a regime che, ricorrendo taluni requisiti (tra i quali, peraltro, non v'è quello di avere nel nucleo familiare soggetto ultrasessantacinquenne diverso dal conduttore), dispone il differimento, fino ad un termine massimo di diciotto mesi, delle esecuzioni di cui al comma 1 del medesimo articolo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Palermo dubita della legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), in quanto creerebbe una irragionevole disparità di trattamento, ai fini della sospensione delle procedure di sfratto, tra gli inquilini ai quali tale norma fa riferimento e quelli che debbono valersi del disposto dell'art. 6, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), ed in quanto, inoltre, la norma impugnata sarebbe di per sé "del tutto irragionevole" per la mancata previsione di un riferimento temporale quanto al possesso dei requisiti richiesti all'inquilino per poter usufruire della sospensione stessa.

2.- Preliminarmente deve respingersi l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura erariale, ad avviso della quale la norma impugnata non potrebbe applicarsi al

caso di specie; sicché la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante.

Tale tesi si fonda sul rilievo che - poiché il periodo di sospensione (originariamente di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 388 del 2000) è stato prorogato (dapprima fino al 31 dicembre 2001: decreto-legge 2 luglio 2001, n. 247; quindi fino al 30 giugno 2002: decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450; poi fino al 30 giugno 2003: decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122; da ultimo fino al 30 giugno 2004: decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147) con formulazione che fa riferimento alla «sospensione delle procedure esecutive ..., già disposta ai sensi dell'articolo 80, comma 22 ... , iniziate nei confronti degli inquilini in possesso dei requisiti indicati al comma 20 ...» - tali proroghe riguarderebbero soltanto le procedure già iniziate alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000 e, come tali, "investite" dalla sospensione da quella legge introdotta.

Tale interpretazione, pur se possibile in base alle parole sopratrascritte della norma, è improponibile in quanto - anche a prescindere dalla sua dubbia conformità a Costituzione (art. 3) - essa trascura di considerare che la lettera dei vari decreti-legge di proroga va coordinata con il disposto dell'art. 80 della legge n. 388 del 2000, il quale prevede una sospensione delle procedure esecutive di sfratto coordinata al reperimento, da parte dei Comuni, di immobili da destinare agli inquilini che versino nelle particolari condizioni di bisogno ivi indicate. Essendo indubbio che l'art. 80 citato non è norma che esaurisca la sua efficacia allo scadere dei 180 giorni dalla sua entrata in vigore - e cioè a quella che la norma stessa definisce, significativamente, la sua "prima applicazione" - ma, al contrario, una norma che mira ad avviare un meccanismo permanente di reperimento da parte dei Comuni di immobili da destinare a persone bisognose soggette a sfratti, è altrettanto indubbio che i successivi provvedimenti di proroga investono la norma di base in tutta la sua portata "permanente", e non già limitata alla sua prima (e, secondo la tesi dell'Avvocatura, unica) applicazione.

In conclusione, un'interpretazione sistematicamente corretta del combinato disposto dell'art. 80 citato e dei successivi provvedimenti di proroga comporta che il richiamo operato da tali successivi provvedimenti all'art. 80 mira esclusivamente ad individuare i requisiti soggettivi che, del tutto a prescindere dal momento in cui è iniziata o potrebbe iniziare la procedura esecutiva di sfratto, debbono possedere gli inquilini beneficiari della proroga.

3.- La questione di legittimità costituzionale posta dal rimettente assumendo quale *tertium comparationis* l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 è infondata, non potendo tale norma essere adottata quale termine di confronto con la norma impugnata.

Di ciò, invero, sembra aver consapevolezza lo stesso rimettente allorquando rileva che l'art. 6, comma 5, citato non consente, attesa la sua eccezionalità, una applicazione analogica del requisito temporale in esso previsto; e la circostanza che, ad avviso del rimettente, sia "altrettanto eccezionale" la norma impugnata conferma, con l'impraticabilità del ricorso all'analogia, l'impossibilità di operare un confronto tra le due norme indicate.

In effetti - a prescindere dalla correttezza della loro qualificazione come "eccezionali" - le due norme (art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 e art. 80, commi 20-22, della legge n. 388 del 2000) hanno in comune esclusivamente la generica finalità di procrastinare - nei Comuni ad alta tensione abitativa - il momento di effettiva attuazione del rilascio forzato dell'immobile locato in vista della piena entrata a regime del sistema tendenzialmente "liberalizzato" introdotto dalla legge n. 431 del 1998 (sentenza n. 310 del 2003), ma divergono radicalmente sotto altri e ben più pregnanti profili.

In primo luogo, i requisiti soggettivi dei beneficiari delle due norme sono profondamente diversi: non soltanto perché l'art. 6, comma 5, ha come destinatari inquilini nei cui confronti, attesa la prevedibile temporaneità del loro interesse ad occupare l'immobile locato (assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica o di ente previdenziale o assicurativo;

prenotatario di alloggio cooperativo in costruzione; acquirente di alloggio in costruzione; proprietario di alloggio che abbia iniziato azione di rilascio), la procedura esecutiva appare inopportuna per lo sproporzionato disagio che essa creerebbe all'inquilino rispetto al vantaggio che ne conseguirebbe il locatore, ma anche perché, laddove ha come destinatari inquilini bisognosi di particolare protezione, li individua secondo criteri divergenti da quelli utilizzati dall'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000: in particolare, la prima norma considera disgiuntivamente le condizioni personali (età di 65 anni del conduttore, cinque o più figli a carico, presenza nel nucleo familiare e convivenza da almeno sei mesi di un portatore di *handicap* o di un malato terminale) e quelle reddituali ("tipizzate" nell'iscrizione nelle liste di mobilità o nella percezione di un trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale), laddove la seconda norma esige sia le une (esistenza nel nucleo familiare di ultrasessantacinquenni o *handicappati* gravi) sia le altre (genericamente individuate nel non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa).

In secondo luogo, è del tutto evidente - e tale da dar conto anche delle segnalate differenze circa i requisiti soggettivi - il meccanismo radicalmente diverso al quale le due norme danno vita: l'art. 6, comma 5, mira ad attenuare gli effetti, nei Comuni ad alta tensione abitativa, dell'entrata a regime del sistema "liberalizzato", e pertanto prevede la possibilità per il giudice dell'esecuzione di accordare agli inquilini "normali", per una sola volta ed a loro domanda, un termine di grazia non superiore a sei mesi con decreto avverso il quale è proponibile opposizione (camerale) e la possibilità di accordare agli inquilini "protetti" il differimento dell'esecuzione fino a diciotto mesi; l'art. 80, commi 20-22, invece, prevede una sospensione *ex lege* dell'esecuzione (al fine di consentire ai Comuni il reperimento di immobili da destinare agli sfrattati bisognosi) per il tempo dalla legge stessa (via via) indicato.

La prima norma si ispira al sistema della graduazione, con conseguente previsione di un potere discrezionale del giudice dell'esecuzione quanto alla fissazione del momento del rilascio entro un termine determinato nel massimo dalla legge, laddove la seconda norma - prevedendo la sospensione automatica delle procedure per il tempo fissato dalla legge - risponde alla logica propria del (nominalmente) cessato regime c.d. vincolistico: sicché di quest'ultima norma (e non certamente della prima) questa Corte ha dovuto sottolineare, a fronte delle numerose proroghe che si sono succedute e che si sono sopra ricordate, che «la procedura esecutiva ... non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità [in quanto] il legislatore ... non può indefinitamente limitarsi ... a trasferire l'onere relativo [alla protezione di categorie di soggetti bisognosi] in via esclusiva a carico del privato locatore» (sentenza n. 310 del 2003, che affronta un profilo di illegittimità costituzionale in questa sede non dedotto).

Non è casuale, può aggiungersi, ma ulteriore conferma della profonda diversità delle due norme, che il decreto-legge n. 122 del 2002, nel disporre la terza proroga del termine di sospensione introdotto dalla legge n. 388 del 2000, abbia avvertito l'esigenza di creare un procedimento *ad hoc* - sostanzialmente inverso rispetto a quello di cui all'art. 6, commi 3 e 4, della legge n. 431 del 1998 - secondo il quale è il locatore a dover adire il giudice dell'esecuzione per contestare la sussistenza dei presupposti della sospensione dedotti dall'inquilino in sede di accesso dell'ufficiale giudiziario (deduzione di fronte alla quale l'ufficiale giudiziario deve arrestare la sua attività).

In conclusione, la generica comune funzione di procrastinare il compimento dell'esecuzione forzata non è tale, a fronte delle radicali difformità quanto a presupposti e struttura che si sono indicate, da consentire di utilizzare l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998, quale *tertium comparationis* nel sindacato di legittimità costituzionale, *ex* art. 3 della Costituzione, del censurato art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000; sicché la relativa questione deve ritenersi infondata.

4.- Infondata è anche la questione sollevata con riguardo alla intrinseca irrazionalità della

norma denunciata per la mancata previsione di ogni riferimento al momento in cui deve sussistere il possesso dei requisiti richiesti per usufruire della sospensione *ex lege* della procedura esecutiva di sfratto.

Osserva questa Corte che la censura sarebbe fondata qualora davvero la norma consentisse esclusivamente la lettura che ne offre il giudice rimettente, ma deve escludersi che essa sia l'unica consentita dal suo tenore letterale, e sottolinearsi, per contro, che è ben possibile una sua interpretazione conforme al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000, infatti, individua i beneficiari della sospensione negli “inquilini” nel cui “nucleo familiare” vi siano ultrasessantacinquenni o *handicappati* gravi.

È del tutto evidente che la locuzione “nucleo familiare” non allude, qui, ad un concetto tecnico e ben definito (come fa, ad esempio, ai fini dell'individuazione dei beneficiari degli assegni familiari, l'art. 38 del d.P.R. n. 818 del 1957): ai fini del soddisfacimento dell'esigenza di godere di un'abitazione il legislatore ricorre - senza pretendere di interferire nella complessità e varietà dei rapporti interpersonali, con l'operare tra di essi selezioni che suonerebbero come ingerenze in sfere strettamente personali - ad una nozione empirica di nucleo familiare, in tal modo alludendo ad un rapporto dotato di un grado di stabilità e continuità tale da consentire di definirlo, a prescindere da (meramente eventuali) relazioni di coniugio, parentela o affinità, come afferente ad un “nucleo familiare”.

Peraltro, la norma *de qua* richiede che l'ultrasessantacinquenne o l'*handicappato* grave sia inserito nel nucleo familiare dell'«inquilino», e cioè di soggetto che occupa l'immobile in questione in forza del titolo costituito dal contratto di locazione; laddove colui che occupa l'immobile dopo lo spirare del termine di durata della locazione è un “occupante senza titolo”, tenuto a corrispondere al proprietario non già il canone, bensì una indennità (appunto) di occupazione.

È evidente, allora, che l'esigenza di un minimo di stabilità e continuità della relazione interpersonale sottesa all'atecnica locuzione “nucleo familiare” è soddisfatta dalla norma esigendo che l'inserimento nel nucleo familiare del soggetto (ultrasessantacinquenne o *handicappato* grave) in relazione al quale è concesso il beneficio della sospensione *ex lege* deve risalire quanto meno al momento in cui sussisteva ed era efficace il contratto di locazione, e con esso la qualità di “inquilino”. Così come è evidente che siffatto requisito è verificabile dal giudice dell'esecuzione con rapidità e semplicità del tutto compatibili con il carattere sommario dell'accertamento demandatogli dalla legge in caso di contestazione da parte del locatore.

Non a caso, d'altra parte, la giurisprudenza dominante intende il requisito reddituale come riferito al complesso dei componenti il “nucleo familiare”, ed adotta quale utile parametro di riferimento, al fine di stabilire se il reddito “familiare” sia sufficiente per accedere all'affitto di una nuova abitazione, i limiti di reddito stabiliti (dalle singole normative regionali e delle Province autonome) per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (cfr. circolare del Ministero dei Lavori pubblici del 23 febbraio 2001): tale giurisprudenza, infatti, da un lato presuppone che “nucleo familiare” possa definirsi solo quello connotato da un minimo di stabilità e continuità e, dall'altro lato, conferma che il requisito reddituale (del nucleo familiare) per godere della sospensione dello sfratto deve sussistere al momento (cessazione della locazione) determinante per quello (“speculare”) dell'inserimento nelle graduatorie dei potenziali assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Interpretata nel senso per cui l'inserimento nel nucleo familiare dell'ultrasessantacinquenne o dell'*handicappato* grave deve risalire ad epoca anteriore alla cessazione del rapporto di locazione la norma denunciata si sottrae ad ogni censura di

irrazionalità per la (pretesa) assenza, in essa, di un riferimento temporale quanto al possesso dei requisiti richiesti per beneficiare della sospensione *ex lege* della procedura di sfratto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Palermo, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.