

LOCAZIONI

Il termine di grazia nelle locazioni abitative

Il contratto di locazione di natura abitativa è disciplinato da sempre da norme speciali finalizzate anche alla tutela del diritto all'abitazione dell'inquilino. In tale contesto deve essere letto l'art. 55 della legge 392/1978 che consente al conduttore di immobile destinato ad abitazione, in ritardo con i pagamenti, di chiedere il cosiddetto "termine di grazia" per la sanatoria della morosità.

Matteo Rezzonico
Avvocato

L'art. 55 della legge 392/1978 è volta a mitigare il contenuto dell'art. 5 della stessa legge, secondo cui il mancato pagamento del canone e degli oneri accessori (quando questi superino due mensilità), fa presumere la gravità dell'inadempimento (a norma dell'art. 1455 cod. civ.). Recita in particolare l'art. 55: «La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale per non più di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal Giudice. Ove il pagamento non avvenga in udienza, il Giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta. In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato...Il pagamento, nei termini di cui ai

commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto...».

In quest'ultima disposizione, nella parte in cui non consente al Giudice di valutare nuovamente la gravità dell'inadempimento in sede di udienza di verifica, (ove residui ulteriore morosità), il Tribunale di Modena ha rilevato una potenziale lesione dei principi di cui agli artt. 2, 3, comma 2, e 111 della Costituzione.

Se non che l'eccezione è stata respinta dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 79/2020 che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità sollevata, tenuto conto della legislazione di favore già contenuta nell'art. 55 e del potere discrezionale del Legislatore nel disciplinare gli aspetti patologici di un contratto e il diritto processuale.

I giudici avanti il Tribunale di Modena

Il Tribunale di Modena, con due ordinanze del 27 novembre 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 392 del 27 luglio 1978, nella parte in cui stabilisce che la risoluzione del contratto di locazione non ha luogo se il conduttore effettua in sede giudiziale - o entro il termine assegnato in quella sede dal Giudice - il pagamento dell'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri

accessori maturati con interessi legali e spese processuali.

In entrambe le ordinanze il Tribunale solleva dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 55 per la mancata previsione - ove al conduttore sia stato concesso il termine di grazia - di una valutazione del Giudice sulla morosità residua, sull'entità del debito residuo per canoni scaduti, oneri accessori o interessi, avuto riguardo alle reciproche posizioni delle parti. In tale contesto, per il Tribunale di Modena, si determinerebbe un sacrificio sproporzionato dell'interesse all'abitazione del conduttore.

Le due ordinanze di rimessione riguardano due vicende simili. In particolare, il Tribunale di Modena è stato investito di due intimazioni di sfratto per morosità (art. 658 cod. proc. civ.), volte alla risoluzione di due contratti di locazione ad uso abitativo, per mancato pagamento dei canoni di locazione scaduti e degli oneri accessori.

Alla prima udienza i conduttori non hanno proposto opposizione alla convalida, ma hanno chiesto ed ottenuto il termine di grazia previsto dall'art. 55 della legge 392/1978 per sanare la morosità e provvedere al pagamento anche delle spese legali e degli interessi. Alla successiva udienza, le parti intimanti hanno dichiarato la persistenza della morosità (pure se di modesta entità) e insistito per la convalida dello sfratto.

Dal che l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 5, sollevata dal Tribunale di Modena.

La presunta illegittimità dell'art. 55, comma 5, legge 392/1978

L'oggetto dell'eccezione riguarda l'art. 55, comma 5, della legge 392 del 27 luglio 1978, nella parte in cui stabilisce che la risoluzione del contratto di locazione non ha luogo se il conduttore effettua in sede giudiziale - o entro il termine assegnato in quella sede dal Giudice - il pagamento dell'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a

tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali. Per il Tribunale, infatti, sarebbe contrario ai principi di buona fede (art. 2 della Costituzione); di uguaglianza e solidarietà (art. 3 della Costituzione) e del giusto processo (articolo 111 della Costituzione) il "meccanismo" che non consente al Giudice di valutare - nel caso in cui persista una ulteriore morosità scaduta il termine di grazia - se si debba procedere alla convalida dello sfratto (e conseguente risoluzione del contratto). Ciò comporterebbe un sacrificio sproporzionato dell'interesse all'abitazione del conduttore che ha chiesto il termine di grazia proprio perché in difficoltà economiche.

I profili di illegittimità costituzionale sollevati dal Tribunale di Modena

La violazione dell'art. 2 della Costituzione: l'art. 55 della legge 392/1978 viola l'art. 2 della Costituzione, in relazione al principio di buona fede (e al principio di solidarietà economico sociale), che impone alla parte del rapporto obbligatorio di considerare anche l'interesse dell'altra parte. L'articolo 55 comporta infatti per il Giudice il dovere di emanare una pronuncia di risoluzione in sede sommaria anche nelle ipotesi in cui - a fronte della compromissione dell'interesse abitativo del conduttore - non sia accertata l'incidenza sulla sfera oggettiva del locatore del debito residuo per canoni di locazione, oneri accessori, interessi o spese legali. Tanto più che il locatore potrebbe comunque ottenere il pagamento delle spese legali in forza della sentenza conclusiva del giudizio di merito, (una volta mutato il rito).

La violazione dell'art. 3 della Costituzione: l'art. 55 viola l'art. 3, comma 2 della Costituzione, posto che nel richiedere l'integrale pagamento dell'importo complessivo fissato dal Giudice all'atto della concessione del termine di grazia, finisce con il determinare un trattamento identico per situazioni differenti. In particolare sono differenti:

- > la condizione del conduttore al quale sia stato

concesso il termine per la sanatoria della morosità e non abbia pagato alcunché per canoni e oneri incidendo in modo rilevante sulla sfera patrimoniale del locatore;

- › quella del conduttore cui sia stato concesso il termine di grazia e che non abbia pagato (solo in parte) il debito per canoni e oneri senza incidere in maniera rilevante sulla sfera patrimoniale del locatore.

A fronte di due situazioni diverse l'art. 55 prevede la risoluzione del contratto, precludendo al Tribunale una valutazione comparativa degli interessi contrapposti.

La violazione dell'art. 111 della Costituzione: l'art. 55 viola il parametro del «*giusto processo*» di cui all'art. 111 della Costituzione, inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale. La disposizione censurata, infatti, stabilisce la risoluzione del contratto, con la conseguente compromissione dell'interesse all'abitazione del conduttore, anche nei casi in cui, a fronte di un suo obiettivo sforzo, (date le condizioni di difficoltà sottese alla concessione del termine di grazia per sanare la morosità), la lesione dell'interesse economico del locatore, corrispondente alla differenza tra quanto determinato in sede di concessione del termine di cui all'art. 55 della legge 392/1978, e quanto pagato dal conduttore, sia tollerabile entro i limiti di un apprezzabile sacrificio, in relazione alle condizioni delle parti.

La posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale promossi dal Tribunale di Modena non si sono costituite le parti dei giudizi principali (cioè locatore e conduttore).

È invece intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità sollevate

dal Tribunale di Modena. Per l'Avvocatura Generale infatti, in estrema sintesi, la norma rispetta il principio di ragionevolezza nel bilanciamento degli interessi tra le parti del rapporto di locazione. Tanto più che il Legislatore ha un potere discrezionale nella disciplina del diritto processuale. L'art. 55 della legge 392/1978 è norma favorevole all'inquilino che:

- › consente al conduttore di chiedere ed ottenere, in deroga alla disciplina ordinaria sulla risoluzione del contratto, mediante il meccanismo processuale della convalida di sfratto per morosità ex art. 658 cod. proc. civ., un ulteriore termine per sanare la morosità;
- › impone al conduttore, per evitare la convalida, la sanatoria integrale della morosità (con pagamento integrale anche delle spese del procedimento incardinato a causa del proprio inadempimento).

La decisione della Consulta

Con riferimento all'eccezione di illegittimità dell'art. 55, comma 5, della legge 392/1978 - recante «*il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto*» - tutto l'importo indicato dal Giudice in occasione della concessione del termine di grazia di cui al secondo comma, deve essere pagato al locatore/intimante nel termine. E l'intervenuto pagamento costituisce l'oggetto dell'accertamento dell'udienza di verifica.

La necessità dell'integralità del pagamento - che non consente di omettere neppure il pagamento delle sole spese processuali (ove tutti gli altri importi siano stati pagati) - è contestata dal Tribunale di Modena, il quale ritiene che un'interpretazione così rigida contrasti con i parametri di cui agli artt. 2, 3 e 111 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 392/1978, non è fondata.

In particolare:

- A)** non sussiste violazione dell'art. 3, comma 2, della Costituzione (richiamato anche nel suo primo comma sotto il profilo dell'irragionevolezza).

lezza del trattamento processuale) posto che l'art. 55 non equipara le differenti situazioni nelle quali il conduttore sia rimasto totalmente inadempiente e quelle in cui abbia quasi integralmente sanato la morosità (o sia rimasto debitore esclusivamente delle sole spese processuali liquidate dal Giudice nel provvedimento di concessione del termine di grazia).

Ed infatti, per la Corte Costituzionale la facoltà concessa al locatore, nei casi previsti dagli artt. 657 e 658 cod. proc. civ., di agire in via monitoria mediante il procedimento di convalida, in alternativa al giudizio di cognizione ordinaria, è compatibile con l'assetto costituzionale, (e in particolare con gli artt. 3 e 24 della Costituzione), tenuto conto che non sussiste alcuna compromissione del diritto di difesa del conduttore intimato. L'inquilino intimato, se decide di proporre opposizione, beneficia delle garanzie processuali del giudizio a cognizione piena sulla risoluzione negoziale (sent. n. 89/1972), senza che costituisca tutela privilegiata in favore del locatore la possibilità per il giudice di pronunciare, ai sensi dell'art. 665 cod. proc. civ. l'ordinanza di rilascio. L'ordinanza di rilascio rappresenta un particolare strumento di condanna con riserva delle eccezioni dell'inquilino, previsto per evitare che, attraverso l'abuso del diritto di difesa, il conduttore moroso possa protrarre anche per lungo tempo il godimento del bene locato (sent. n. 94/1973).

L'art. 55 della legge 392/1978:

- › non limita la normale tutela giurisdizionale prevista dall'art. 3 della Costituzione, in quanto non rappresenta un ostacolo alla possibilità per il conduttore di far valere le proprie ragioni;
- › non contrasta con gli artt. 3 e 111 della Costituzione, posto che consente una speciale protezione proprio ai soggetti meno abbienti, nella parte in cui stabilisce che - se il pagamento non avviene in udienza - il Giudice può assegnare un termine per la sanatoria della morosità «*dinanzi a comprovate condi-*

zioni di difficoltà del conduttore» (ord. n. 315/1986).

Si tenga presente che la Corte Costituzionale investita della questione di legittimità in relazione alla mancata estensione del meccanismo previsto dall'art. 55 della legge 392/1978 alle locazioni ad uso diverso da quello abitativo - ha sottolineato che «non può ritenersi irragionevolmente discriminatoria e pertanto lesiva dell'art. 3 della Costituzione la disciplina denunciata che, accordando al solo conduttore di immobili destinati ad uso di abitazione, la possibilità di sanare la morosità nel pagamento dei canoni o degli oneri specificati dalla legge, ha inteso, all'evidenza, apprestare all'interesse abitativo una tutela eccezionale e perciò stesso diversa e più intensa di quella, generale, riconosciuta all'interesse economico di cui è portatore il conduttore di immobili destinati ad uso non abitativo» (ord. n. 410/2001).

In definitiva, il meccanismo processuale predisposto per le locazioni ad uso abitativo dall'art. 55 della legge 392/1978, consentendo al conduttore in difficoltà di accedere alla speciale sanatoria in sede giudiziale entro il termine di grazia concesso dal giudice alla prima udienza, è frutto di un bilanciamento discrezionale degli interessi da parte del legislatore, allo scopo di accordare una particolare tutela al conduttore ove venga in rilievo il diritto all'abitazione. Il diritto alla casa è stato, anche recentemente, definito dalla Consulta «*bene di primaria importanza*» (sent. n. 44/2020). Il conduttore, in mancanza dello speciale istituto di cui all'art. 55, sarebbe irrimediabilmente esposto alla convalida dell'intimazione di sfratto (nel rito speciale) o alla risoluzione contrattuale (nel rito ordinario).

È legittimo che il Legislatore - in presenza di una finalità meritevole di tutela - preveda una disciplina speciale per il conduttore, senza che possa considerarsi irragionevole la mancata estensione di tale regime eccezionale a ipotesi ulteriori (come quelle indicate dalle

ordinanze di rimessione), specie in una materia come quella processuale dove la discrezionalità legislativa è particolarmente ampia ed è sindacabile solo sotto il profilo dell'arbitrarietà o della irragionevolezza (tra le tante, sent. n. 45/2019; sent. n. 225/2018; sent. n. 77/2018 e sent. n. 45/2018; ord. n. 273/2019). Tanto più che è lo stesso conduttore a non opporsi alla convalida e a scegliere liberamente di richiedere la concessione del termine di grazia per sanare la morosità e per evitare di perdere immediatamente la disponibilità dell'immobile locato, essendo preclusa a seguito della relativa istanza la pronuncia dell'ordinanza provvisoria di rilascio di cui all'art. 665 cod. proc. civ.

Rientra nella discrezionalità del Legislatore "modellare" gli istituti processuali, soprattutto quando abbiano carattere speciale ed eccezionale, come nel caso della sanatoria prevista dall'art. 55. La discrezionalità esercitata non risulta irragionevole anche con riferimento all'ipotesi (prefigurata dal giudice rimettente, ma in realtà non rilevante nei due giudizi principali), in cui residui solo il mancato pagamento delle spese processuali. Il Legislatore ha incluso le spese processuali nell'importo complessivo per la speciale sanatoria in sede giudiziale di cui all'art. 55, comma 5, della legge 392/1978 nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del "sacrificio" richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e pur mancando l'opposizione dell'intimato.

Appartiene alla discrezionalità del Legislatore operare un diverso bilanciamento, più favorevole all'inquilino moroso, come accade esemplificativamente per i contratti agrari, in caso di affitto di fondi rustici, in cui l'art. 11, comma 8, del D.Lgs. 150 del 1° settembre 2011 (Disposizioni complementari al Codice di Procedura Civile in materia di riduzione e sempli-

ficazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 69 del 18 giugno 2009), prescrive che il pagamento dell'importo complessivo nel termine di grazia sana la morosità a tutti gli effetti senza necessità del previo pagamento delle spese processuali, che il Giudice regola successivamente con sentenza;

B) è infondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ordinanze di rimessione con riferimento all'art. 111 della Costituzione, per violazione del «giusto processo», inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti o devianti rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, nella parte in cui l'art. 55, non consente al giudice di valutare la gravità dell'inadempimento residuo all'udienza di verifica e lo obbliga alla convalida dello sfratto, determinando un sacrificio eccessivo delle ragioni del conduttore rispetto al diritto del locatore.

Proprio con riferimento al procedimento di convalida di sfratto, al Legislatore è consentito differenziare i modi della tutela giurisdizionale onde adeguarli al conseguimento di determinate finalità, tra le quali assume rilevanza quella di definire il giudizio evitando abusi del diritto di difesa da parte del conduttore moroso che protragga eccessivamente il godimento del bene locato (sent. n. 185/1980);

C) anche il riferimento alla violazione dell'art. 2 della Costituzione non è pertinente e non sussiste violazione del canone di solidarietà nell'ambito del rapporto negoziale, poiché il principio di buona fede oggettiva, che pure ne permea la disciplina anche nella fase esecutiva, nemmeno può venire in rilievo, (come prospettato dalle ordinanze del giudice a quo), quando a fronte di un inadempimento grave di una parte, l'altra abbia esercitato la propria legittima facoltà di agire in giudizio per la risoluzione negoziale. Si tenga presente che l'esercizio dell'azione di risoluzione di norma preclude l'adempimento tardivo (art. 1453, comma 3, cod. civ.).