



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

4 novembre 2024 – Terza Sezione civile

R.G. n. 1200/2024 – n. 01 del ruolo dell'udienza pubblica –

Presidente: dott. Raffaele Gaetano Antonio Frasca

Consigliere Relatore: dott. Emilio Iannello

IL PUBBLICO MINISTERO

letti gli atti e premesso che per l'esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia al contenuto dei documenti in atti, limitando qui, nel rispetto del principio di sinteticità degli atti di parte di cui all'art. 121 c.p.c., le conclusioni al rilievo dei soli elementi e degli argomenti di diritto che la Procura generale ritiene necessari per formulare le conclusioni, a definizione del procedimento, osserva:

1. Il Tribunale di Napoli, con l'ordinanza del 20 dicembre 2023, ha disposto, ex art. 363-*bis* c.p.c., rinvio pregiudiziale a codesta Corte sulla questione interpretativa sul testo dell'art. 658 c.p.c., ponendo il seguente quesito di diritto: «dica la Corte se la procedura sommaria per convalida di sfratto per morosità di cui all'art. 658 c.p.c, sia o meno applicabile al contratto di fitto di azienda ovvero al contratto di fitto di ramo di azienda».
2. Mette conto, in primo luogo, perimetrare tale quesito di diritto. Esso può riguardare unicamente il caso in cui l'azienda o il ramo d'azienda contenga almeno un bene immobile. Diversamente, non è *ab ovo* concepibile il ricorso al divisato procedimento speciale: infatti, come segnalato in dottrina, le espressioni “licenza” e “sfratto” non sono riferibili ai beni mobili e l'art. 665



c.p.c., nel far riferimento all'ordinanza di rilascio, rimanda all'esecuzione forzata per rilascio concernente un bene "immobile" di cui al comb. disp. artt. 605, 608 c.p.c. E ciò pur nella consapevolezza che, come afferma Cass. 8 agosto 1997, n. 7361, nell'affitto di azienda, lo stesso immobile è considerato non nella sua individualità giuridica, ma come uno degli elementi costitutivi del complesso dei beni (mobili ed immobili) legati tra loro da un vincolo di interdipendenza e complementarità per il conseguimento di un determinato fine produttivo, così che oggetto del contratto risulta proprio il complesso produttivo unitariamente considerato, secondo la definizione normativa di cui all'art. 2555 cod. civ.

3. Ciò posto, è noto che la problematica consegue al mancato espresso recepimento da parte del legislatore delegato del disposto di cui all'art. 1, comma 4, lettera *η*) della legge delega 26 novembre 2021, n. 206 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), che, appunto, autorizzava il Governo a «estendere l'applicabilità della procedura di convalida, di licenza per scadenza del contratto e di sfratto per morosità anche ai contratti di comodato di beni immobili e di affitto d'azienda».
4. Infatti, il legislatore delegato ha disposto in senso diverso rispetto a siffatta previsione, novellando unicamente l'art. 657 c.p.c. nel senso di estendere alla scadenza del contratto di comodato di beni immobili e di affitto di azienda la procedura di convalida della licenza (si noti come né la legge delega né, tantomeno, il successivo decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata) fanno riferimento all'estensione della procedura di sfratto per finita locazione ai detti contratti), senza null'altro aggiungere nel testo dell'art. 658 c.p.c., che, quindi, è rimasto intonso dal legislatore delegato.



5. Il quadro si completa con il rilievo per cui, a fronte di tale obiettiva dimenticanza, nella relazione al D.Lgs. n. 149 del 2022, a commento dell'art. 3, comma 46, lett. a), è scritto che: «... [i]n attuazione del principio contenuto nel comma 5, lett. R) si è estesa la applicabilità del procedimento di convalida, di licenza per scadenza del contratto e di sfratto per morosità, anche ai contratti di comodato di beni immobili e di affitto di azienda, entro tali limiti modificando dunque l'articolo 657 c.p.c.». Risulta, quindi, chiara la volontà del legislatore delegato di dare completa attuazione alla delega ricevuta: volontà rimasta, tuttavia, nella penna, stante la mancata modifica dell'art. 658 c.p.c.
6. È opinione di chi scrive che il problema esegetico che pone l'ordinanza del Tribunale partenopeo debba essere approcciato tenendo presente, a prescindere dalla visione giuspubblicista o giusprivatista del processo civile, della funzione delle regole processuali. E, sul punto, non può non convenirsi che il codice di rito svolga principalmente una funzione di garanzia: contro l'abuso del giudice, «poiché fissa e delimita i poteri del giudice di fronte alle parti che si rivolgono alla tutela giurisdizionale» (come ricordano autorevoli processualisti: *Foro it.*, 2010, I, 1794-1797) e contro l'abuso della parte processuale, sempre a garanzia di un giusto esito del processo da raggiungere, nei limiti del possibile, in un tempo ragionevole.
7. In effetti è altresì utile considerare che la legge delega 26 novembre 2021, n. 206 non ha recepito quanto previsto dall'art. 3, lett. c-bis del disegno di legge di iniziativa governativa, n. 1662/2020, di “Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”, denominato - in seguito agli emendamenti trasmessi in data 13 maggio 2021 dall'Ufficio di Gabinetto del Ministero della Giustizia - “Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie, nonché in materia di esecuzione forzata” . Con tale disposto si intendeva estendere ai giudizi contumaciali in materia di diritti disponibili il principio della non contestazione, attualmente previsto dall'art. 115, primo comma, c.p.c., solo



per la parte costituita, coerentemente, prevedendo altresì che l'atto di citazione dovesse contenere l'ulteriore avvertimento che la contumacia ritualmente verificata del convenuto determina la non contestazione dei fatti posti a fondamento della domanda ove la stessa verta in materia di diritti disponibili.

8. Tale mancato recepimento va ulteriormente valorizzato alla luce di quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale 12 ottobre 2007, n. 340, ove si rimarca: «che la disposizione censurata – stabilendo che, se il convenuto non notifica la comparsa di risposta o lo fa tardivamente, i fatti affermati dall'attore si reputano non contestati – detta una regola del processo contumaciale in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita». Non in distonia con tale assunto, la stessa giurisprudenza di legittimità, anticipando lo stesso legislatore, che, con la legge 18 giugno 2009, n. 69, ha riformato nel senso anzidetto l'art. 115 c.p.c., ha escluso l'operatività del principio di non contestazione nei confronti delle parti contumaci: Cass., Sez. Un, 23 gennaio 2002, n. 761; in precedenza, Cass. 16 ottobre 1984, n. 5210; Cass. 6 febbraio 1998, n. 1293; in seguito, Cass. 12 luglio 2006, n. 15777, giungendo, con Cass. Sez. Un. 14 gennaio 2014 n. 585, a riconoscere anche in capo alla parte rimasta contumace la legittimazione a richiedere ed ottenere l'equa riparazione per durata non ragionevole del processo.
9. Tale aspetto ha una sua propria rilevanza.
10. Infatti, il carattere precipuo e distintivo del procedimento per convalida, che è un procedimento speciale a carattere sommario, dove la sommarietà e la specialità sono limitate alla struttura del procedimento e non concernono il provvedimento reso, è proprio l'onere di contestazione e di difesa posto a carico del conduttore (Mandrioli, *Diritto processuale civile*, Torino, 1995, X ed., 205, secondo cui, appunto, la sommarietà, nel caso di convalida ex art. 663 c.p.c., è determinata direttamente dall'acquiescenza), cui sono connesse regole più stringenti in punto di formulazione e di notificazione del relativo atto di citazione (v. art. 660 c.p.c.). Il meccanismo processuale prevede che la comparizione per l'intimato non costituisce una



mera facoltà come avviene per il convenuto in un giudizio ordinario, bensì un onere in quanto alla mancata comparizione è ricollegato un significato legale tipico e, cioè, l'ammissione da parte del conduttore dei fatti posti a base dell'intimazione.

11. Dunque, mentre la contumacia nel procedimento ordinario di cognizione piena di cui all'art. 447-*bis* c.p.c., di cui il procedimento di convalida di sfratto pacificamente costituisce uno strumento facoltativo, alternativo ed esauriente, è rimasta, come visto, una condotta processuale neutra e asignificativa (al di là del testo dell'art. 548, primo comma, c.p.c. e pur potendo, secondo alcuni arresti, concorrere, insieme ad altri elementi, a formare il convincimento del giudice, senza derogare alla regola di cui all'art. 2697 c.c.: Cass. 20 febbraio 2006, n. 3601, Cass. 14 ottobre 2010 n. 21251), fatto salvo il maturarsi delle preclusioni assertive e probatorie che la natura del rito preveda, tale non è nel procedimento sommario in parola in cui la mancata costituzione e la mancata comparizione in udienza equivale ad ammissione dei fatti costitutivi addotti dalla parte locatrice intimante, con una valenza dal punto di vista del profilo sostanziale della vicenda processuale, pur senza impedire l'applicazione del principio *iura novit curia* e, quindi, l'esercizio del giudice del potere-dovere di individuare e interpretare liberamente le norme giuridiche da applicare alla fattispecie.
12. Pertanto, è ricorrente in dottrina l'affermazione per cui il procedimento per convalida costituisce eccezione al principio generale che il riconoscimento dei diritti deve avvenire secondo le forme del procedimento ordinario di cognizione (cfr. Lazzaro-Preden-Varrone, *Il procedimento per convalida di sfratto*, Milano, 1978, 17), per cui le relative norme non sono suscettibili di interpretazione analogica, ma solo di interpretazione estensiva ai sensi dell'articolo 14 delle preleggi. Ne consegue, quanto all'ambito di applicazione, che le ipotesi di legge sono tassative (Mandrioli - Carratta, *Diritto processuale civile*, Torino, 2022, XXVII ed., III, 49; Redenti-Vellani, *Diritto processuale civile*, Milano, 1999, III ed., 115), di modo che non possono essere estese a casi non previsti per la cui risoluzione è, quindi, necessario azionare il procedimento ordinario di cognizione secondo le forme di legge (Grasselli- Masoni, *Le locazioni*, Padova, 2013, II ed., vol. II, 236, che, *inter*



alia, richiamano Cass. 16 luglio 1946, n. 888).

13. Sempre in dottrina (Carrato-Scarpa, *Le locazioni nella pratica del contratto e del processo*, Milano, 2015, IV ed., 616), si fa altresì leva anche sull'aggancio letterale costituito dall'art. 659 c.p.c., che, prevedendo un solo caso atipico di locazione cui può essere applicato il procedimento speciale *de quo*, porta alla conseguente esclusione logica delle fattispecie non contemplate.
14. Il carattere eccezionale delle previsioni contenute agli artt. 657 e 658 c.p.c. e, dunque, della detta insuscettibilità della loro applicazione analogica (E. Garbagnati, *I procedimenti d'ingiunzione e per convalida di sfratto*, Milano, 1979, V ed., 296) impone all'interprete un rigoroso rispetto del testo legislativo anche là dove la sua concreta formulazione non corrisponda alla *voluntas legislatoris* siccome esplicita nella legge delega e finanche nella relazione al conseguente decreto legislativo.
15. E che la *voluntas legis* che qui interessa riposi esclusivamente sul disposto del decreto legislativo n. 149 del 2022 è confermato dal rilievo per cui, sotto il profilo formale, la legge delega costituisce un prodotto legislativo autosufficiente e in sé conchiuso di modo che non è dato di ravvisare un legame strutturale con i decreti legislativi tale da collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale. Sotto il profilo contenutistico, per altro verso, il prodotto legislativo della legge delega, quale atto normativo, è costituito dall'introduzione nell'ordinamento giuridico di disposizioni, aventi efficacia *erga omnes*, che hanno la particolare struttura e l'efficacia proprie dei "principi e criteri direttivi" prescritti dall'art. 76 Cost., in quanto tali unicamente volte a indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo. Sono, invece, i decreti delegati, quali atti legislativi aventi piena forza di legge anche ai fini del sindacato di costituzionalità (sentenza n. 37 del 1957), ad avere il contenuto innovativo del preesistente ordinamento legislativo che è caratteristico della legge e/o degli atti a essa equiparati (sentenza n. 61 del 1963).
16. Il che ha un precipitato in sede di declinazione ermeneutica.
17. E' infatti consolidato nella giurisprudenza di codesta Corte il principio secondo cui ai lavori preparatori può riconoscersi un valore unicamente



sussidiario nell'interpretazione di una legge, che trova un limite nel fatto che la volontà da essi risultante non può mai sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge, quale emerge dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del legislatore, intesa come *voluntas legis*, ossia come volontà oggettiva della norma, e per ciò distinta dalla *voluntas legislatoris*, ossia dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa (così, tra le tante, Cass. nn. 937 del 1975, 3276 del 1979, 2454 del 1983, 3550 del 1988, 4117 del 1995, 5375 del 2001): v. Cass. 3 marzo 2021, n. 582; Cass. 24 ottobre 2022, n. 31334.

18. Si tratta di considerazione che si ricollega al rinnovato richiamo al valore vincolante della lettera della legge, stabilito dall'art. 12, primo comma, delle preleggi, anche come limite e ridimensionamento dell'interpretazione costituzionalmente orientata (da ultimo, le sentenze n. 110 del 2024, n. 55 del 2024, n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 202, n. 178, n. 104 del 2023, ed *ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2022, n. 59 e n. 32 del 2021, n. 32 del 2020; ma si v. anche la sentenza n. 253 del 2020, secondo cui: «l'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione»), che trova riscontro nell'esemplare chiarezza di Cass., Sez. Un., 9 settembre 2021, n. 24413, secondo cui «la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura “dichiarativa”, giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa», rimanendo altrettanto certo che l'attività interpretativa, anche se non consente di superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, consiste nel compito di contribuire a determinare l'effettivo contenuto della disposizione, tenendo conto della *voluntas legis* (Cass., Sez. Un., 3 dicembre 2021, n. 38361; Cass., Sez. Un., 2 dicembre 2021, n. 38135; Cass., Sez. Un., 16 aprile 2021, n. 10110), alla luce e in applicazione dei principi generali dell'ordinamento, fissati dalla Costituzione, dalle Carte sovranazionali ed internazionali e dal complesso delle disposizioni che lo compongono (Cass. Sez. Un. 23 febbraio 2022, n. 5952). Sono infatti riservate al legislatore le scelte di politica del diritto, dovendo il giudice solo darvi seguito mediante la



corretta interpretazione dell'enunciato legislativo (cfr. in tal senso. Cass., Sez. Un., 6 dicembre 2021, n. 38596).

19. Quanto precede è ancor più vero nella soggetta materia, stante la divisata funzione di garanzia di certezza e, quindi, di prevedibilità delle modalità di svolgimento del processo e di eguaglianza di trattamento svolta dalle regole processuali e il cennato carattere eccezionale del procedimento per convalida, avuto particolare riguardo alla valenza sostanziale della condotta contumaciale.
20. Il sin qui detto conduce a rispondere al quesito di diritto posto dal tribunale partenopeo nel senso che: «la procedura sommaria per convalida di sfratto per morosità di cui all'art. 658 c.p.c, non è applicabile al contratto di fitto di azienda ovvero al contratto di fitto di ramo di azienda».

PER QUESTI MOTIVI

l'Ufficio conclude perché codesta On. Corte di cassazione voglia

- rispondere al quesito di diritto posto dal Tribunale di Napoli, con l'ordinanza del 20 dicembre 2023, nel senso che: «la procedura sommaria per convalida di sfratto per morosità di cui all'art. 658 c.p.c, non è applicabile al contratto di fitto di azienda ovvero al contratto di fitto di ramo di azienda». Conseguenze di legge.

Roma, 11 settembre 2024

per il Procuratore generale
Fulvio Troncone, sostituto

