

**REPUBBLICA ITALIANA**

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta da

Oggetto

Locazione abitativa – Riduzione del canone ex. L. n. 135 del 2012 (*spending review*) – Fondamento – Immobili locati dal Comune per far fronte alla esigenza abitativa di nuclei familiari in stato di bisogno – Applicabilità – Esclusione

Raffaele Frasca - Presidente -
Emilio Iannello - Consigliere Rel. - R.G.N. 21336/2019
Stefania Tassone - Consigliere -
Stefano Giaime Guizzi - Consigliere - Cron.
Marilena Gorgoni - Consigliere - UP – 25/10/2023

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 21336/2019 R.G. proposto da
Comune di Messina, rappresentato e difeso dall'Avv.

;

- *ricorrente* -

contro

S.r.l., rappresentata e difesa dall'Avv.

, con domicilio eletto in Roma,

, presso lo studio dell'Avv.

);

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Messina, n. 246/2019, pubblicata il 19 aprile 2019.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 25 ottobre 2023 dal Consigliere Emilio Iannello.

udito l'Avvocato ;
udito l'Avvocato , per delega;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Fulvio Troncone, che ha concluso chiedendo l'accoglimento dei primi due motivi di ricorso, assorbito il restante.

FATTI DI CAUSA

1. Il Comune di Messina propose opposizione avverso il decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Messina il 19/09/2016 per l'importo di euro 6.827,89, oltre interessi, a titolo di saldo dei canoni di locazione dovuti – per il trimestre 13/6/2016–12/9/2016 – in relazione ad alcuni immobili di proprietà di S.r.l., concessi in locazione nel corso del 2007 al Comune di Messina per essere adibiti ad uso abitativo.

Dedusse a fondamento che la locazione di immobili da destinare ad abitazione di nuclei familiari disagiati rientrava nei compiti istituzionali dell'ente finalizzati ad assicurare il concreto esercizio del diritto della casa e che, pertanto, il canone di locazione a suo tempo pattuito era stato ridotto nella misura del 15% come imposto dalla sopravvenuta legge n. 135 del 2012, la quale aveva previsto la riduzione degli affitti passivi degli enti pubblici al fine di ridurre la spesa pubblica; sostenne l'opponente che il canone di locazione era stato corrisposto nella misura dovuta e che, comunque, lo stesso era stato erroneamente determinato in contratto presumendo caratteristiche degli immobili locati diverse e migliori di quelle reali.

Chiese dunque la revoca del decreto ingiuntivo opposto, l'accertamento della non debenza delle somme pretese dall'opposta e la condanna di quest'ultima ad una somma equitativamente



determinata per la temerarietà dell'azione nonché alle spese del giudizio di opposizione.

S.r.l. resistette all'opposizione, eccependo che la pretesa riduzione dei canoni di locazione di cui alla legge n. 135 del 2012 non operava nel caso di specie, in quanto tale riduzione era prevista solo per gli edifici condotti in affitto dagli enti pubblici per finalità istituzionali e tali non erano quelli condotti in affitto ad uso abitativo; concluse, quindi, per il rigetto dell'opposizione e per la conferma del decreto ingiuntivo opposto, con condanna dell'opponente al pagamento di una somma equitativamente determinata per la temerarietà della lite nonché delle spese di lite.

2. Il Tribunale accolse l'opposizione, revocò il decreto opposto e condannò la società opposta alle spese di lite.

3. Pronunciando sul gravame interposto dalla società, la Corte di appello di Messina, con sentenza n. 246/2019, pubblicata il 19 aprile 2019, in accoglimento dello stesso e in riforma dell'impugnata sentenza, ha rigettato l'opposizione proposta dal Comune di Messina, confermando il decreto ingiuntivo opposto e dichiarando interamente compensate tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

Ha infatti ritenuto non applicabile alla fattispecie la riduzione del canone previsto dall'art. 3 della legge n. 135 del 2012, essendo questa prevista solo per edifici adibiti ad uso istituzionale dell'Ente, quali non possono ritenersi quelli in questione, destinati ad uso abitativo.

In tal senso, ha tratto argomento dalla giurisprudenza tributaria di questa Corte che, in relazione alla questione dei presupposti della esenzione, ex art. 7 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, dalla imposta comunale sugli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalla Province, nonché dai Comuni, ha stabilito che questa spetta esclusivamente con riferimento agli immobili destinati al perseguimento delle finalità istituzionali «proprie» dell'Ente attraverso



un utilizzo diretto degli stessi da parte dell'ente medesimo (Cass. Sez. U. n. 28160 del 26/11/2008), chiarendo anche che l'utilizzazione, in virtù di concessione o locazione, da parte di un soggetto diverso da quello a cui spetta l'esenzione, esclude in radice la destinazione del bene ai compiti istituzionali di quest'ultimo (Cass. n. 5765 del 09/03/2018; n. 10483 del 20/05/2016; n. 14912 del 20/07/2016; n. 25508 del 18/12/2015; n. 12495 del 04/06/2014; n. 14094 del 11/06/2010).

La Corte peloritana ha precisato di essere *«consapevole che la ratio delle pronunce del giudice di legittimità richiamate è riferita a questioni di natura tributaria e tuttavia ritiene di aderire all'orientamento riferito in quanto nello stesso sono rinvenibili criteri oggettivi per attribuire od escludere con certezza per gli immobili una qualifica che dà accesso a benefici, vuoi di natura fiscale vuoi, come nel nostro caso, di natura economica»*. Ha soggiunto che *«diversamente opinando si scivolerebbe in un ambito di ampia discrezionalità suscettibile di determinare in casi omogenei ingiustificate disparità di trattamento perché di volta in volta la funzione "istituzionale" dell'immobile dipenderebbe dalla più o meno felice formulazione dello statuto dell'ente, statuto che peraltro può essere dall'ente stesso modificato in ogni momento e così essere acconciato per conseguire benefici non dovuti»*.

Ha infine rilevato, per quanto ancora interessa in questa sede, che *«sugli importi dovuti non c'è contestazione in quanto il canone contrattuale non è mai stato disconosciuto da alcuna delle parti e le generiche affermazioni di un'erronea determinazione dello stesso in funzione delle caratteristiche degli immobili locati, adombrata dal Comune di Messina con l'atto di opposizione, non è stata in alcun modo coltivata e tanto meno provata nel corso del giudizio»*.

4. Avverso tale sentenza il Comune di Messina ha proposto ricorso per cassazione, basato su tre motivi e illustrato da memoria.



5. All'esito dell'adunanza camerale del 7 febbraio 2023, questa Corte, con ordinanza interlocutoria n. 11301 del 28/04/2023, ha disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo, perché fosse trattata in pubblica udienza, attesa la novità delle questioni poste dal ricorso ed il loro rilievo nomofilattico.

Il P.M. ha depositato conclusioni scritte.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1 Con il primo motivo l'ente ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., violazione o falsa applicazione dell'art. 12 disp. sulla legge in generale in relazione all'art. 3 l. n. 135 del 2012, in quanto interpretata come escludente dalle finalità rilevanti ai fini della prevista provvisoria riduzione del canone la destinazione degli immobili locati ad alloggi per famiglie in stato di bisogno.

Sostiene che il riferimento alla istituzionalità della destinazione degli immobili era funzionale allo scopo di lasciare fuori dalla normativa gli immobili locati a scopo di lucro, perseguito direttamente dall'ente ovvero attraverso la cessione a terzi.

Deduce che, motivando come sopra detto, la Corte ha totalmente omesso di dare un significato proprio alla norma invocata, limitandosi alla interpretazione del singolo termine senza effettuare una interpretazione anche solo letterale del testo della legge e senza considerare la sua assoluta straordinarietà e limitazione temporale e la pure prevista recedibilità *ad nutum* da parte dei proprietari/locatori.

Secondo il ricorrente la Corte d'appello è dunque incorsa in errore attribuendo all'espressione "immobili istituzionali" contenuta nell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, conv. dalla l. n. 135 del 2012, il significato di immobili utilizzati direttamente dalla P.A., escludendo quelli destinati ad uso abitativo, con il risultato, in particolare, di escludere l'applicabilità della norma alla fattispecie in esame, in quanto gli



immobili oggetto di locazione sarebbero stati destinati ad alloggi per famiglie in stato di bisogno.

Assume il Comune che la legge aveva la finalità espressa di concedere alla P.A., e successivamente agli enti territoriali, un limitato sollievo atteso lo stato di crisi in cui versava il Paese e che, con riferimento alle istituzionalità della destinazione degli immobili era evidente l'intento di lasciare fuori dalla normativa quelli locati a scopo di lucro perseguito direttamente dall'ente ovvero attraverso la cessione dei terzi.

Nella specie invece gli alloggi in questione erano destinati, come risulta dallo stesso contratto, a soddisfare temporaneamente le esigenze abitative di nuclei in stato di bisogno e la loro assegnazione era avvenuta in esito a una graduatoria pubblica.

Evidenzia il ricorrente che una delle sue principali attività istituzionali è quella di assistenza ai cittadini in stato di bisogno, obbligo che rappresenta estrinsecazione dei principi di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, comprensivo dell'onere di procurare una casa a chi non è in condizioni economiche di stipulare un contratto d'affitto; sicché ritenere che questa possa qualificarsi un'attività non istituzionale sarebbe privo di logica.

Rappresenta che lo statuto del Comune di Messina fa espresso riferimento, fra gli scopi dell'ente, a quello di favorire il diritto di ogni cittadino alla casa e, richiamando Tar Lazio 22 marzo 2011, n. 2538, rileva che l'art. 13 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, attribuisce genericamente al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico e che, considerata l'ampiezza della previsione legislativa spetta al singolo ente valutare quali siano le necessità della comunità locale e nell'ambito delle compatibilità finanziarie generali avviare le politiche



necessarie per soddisfarle, cosicché al fine di individuare i fini situazionali di ogni singolo ente locale risulta di particolare ausilio il riferimento al relativo statuto, nel cui ambito sono dettagliatamente indicate le finalità dell'azione amministrativa, oltre i fini istituzionali "tipici" che si sottintendono.

2. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., violazione o falsa applicazione dell'art. 14 disp. sulla legge in generale in relazione all'art. 3 l. n. 135 del 2012, per avere la Corte di merito mutuato per l'interpretazione della fattispecie i principi espressi da ben altra normativa, peraltro fiscale, insuscettibile di applicazione analogica, come anche, del resto, quella da interpretare.

3. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 5, cod. proc. civ., «omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in relazione al mancato esame della sentenza depositata agli atti del giudizio di primo grado».

Lamenta che erroneamente la Corte d'appello ha ritenuto che il Comune di Messina, con l'atto di opposizione, avrebbe solo adombrato ma non coltivato né provato la riduzione del canone in funzione delle caratteristiche dell'immobile, avendo depositato nel fascicolo del giudizio di primo grado, poi trasferito in appello, la sentenza del Tribunale di Messina n. 361 del 2017 con la quale il canone contrattuale è stato notevolmente ridotto a causa della insussistenza dei requisiti promessi con gli accordi.

4. I primi due motivi, esaminabili congiuntamente, per la stretta connessione, sono infondati, sebbene si renda sul punto necessaria una correzione della motivazione ai sensi dell'art. 384, ult. comma, cod. proc. civ..

La disposizione richiamata [art. 3, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, nella versione conseguente alla modifica apportata dalla legge di



conversione 7 agosto 2012, n. 135, e, successivamente, dall'art. 24, comma 4, lett. a), d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89] così recita:

«Ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Il quesito che pone la fattispecie in esame riguarda la perimetrazione dell'ambito di operatività di tale disposizione e, segnatamente, l'interpretazione dell'inciso che ne delimita l'oggetto con espresso riferimento ai «*contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali*», nonché – per effetto della estensione operata dal successivo comma 7 – dalle «*altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*» (tra le quali i Comuni), «*in quanto compatibili*».

5. Al riguardo non può essere avallata la soluzione accolta dalla Corte d'appello che ha interpretato la norma ad essa sovrapponendo



una esegesi riguardante altro e non omogeneo settore dell'ordinamento.

La norma tributaria riguarda una disposizione di favore rispetto al generale obbligo tributario; l'interpretazione, restrittiva, di quella norma è tale perché doverosamente parametrata a tale contrapposto interesse, che è quello della collettività ad una corretta gestione dell'obbligo in armonia con i principi costituzionali di eguaglianza e progressività dell'imposizione.

Il diverso contesto potrebbe, in astratto, incidere sul modo in cui la pur necessaria stretta interpretazione delle rispettive norme deve operare, considerata anche la non perfetta corrispondenza dei termini che nell'uno e nell'altro caso sono utilizzati («*immobili ... destinati esclusivamente ai compiti istituzionali*» nell'art. 7 d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; «*contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale*», nell'art. 3, comma 4, d.l. n. 95 del 2012).

Tuttavia, sono proprio i termini e la *ratio legis* che connotano la norma in esame, di per sé, a giustificarne una interpretazione restrittiva, tale da escludere dal suo ambito applicativo la fattispecie che occupa.

6. Far fronte alle esigenze delle famiglie in condizioni di disagio abitativo nel territorio di competenza è certamente un'attività che, in senso lato, può essere ricondotta alle attribuzioni proprie dei Comuni, alla luce dell'ampia previsione di cui all'art. 13, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*»), richiamata anche dal ricorrente, a tenore della quale «*spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o*



regionale, secondo le rispettive competenze».

Nondimeno ciò non può far trascurare la diversa morfologia degli strumenti che a tal fine possono essere impiegati.

Si tratta invero di un servizio di politica sociale che può essere -e viene di fatto- svolto in modi diversi e che, anzi, principalmente, viene assolto attraverso l'assegnazione di alloggi popolari di proprietà dell'ente, per il tramite di agenzie a ciò deputate nel rispetto di criteri e presupposti determinati da leggi regionali, in affiancamento o coordinamento con le attribuzioni di altri enti o istituti operanti nell'ambito della edilizia residenziale pubblica.

La locazione da parte dell'ente di alloggi privati da destinare allo scopo costituisce modalità che presuppone l'assunzione di una spesa non imposta all'ente dalla legge ma che va considerata frutto di una libera scelta di politica sociale (spesa, dunque, che secondo la classificazione prevista dagli artt. 90 - 92 dall'abrogato T.U. della legge comunale e provinciale di cui al r.d. 3 marzo 1934, n. 383, si sarebbe detta non obbligatoria ma facoltativa).

E si tratta di spesa che il Comune assume accedendo al libero mercato delle locazioni governato dalle leggi della domanda e dell'offerta nella libera esplicazione dell'autonoma contrattuale delle parti.

7. Va al riguardo precisato che non è in discussione qui la legittimità costituzionale della norma in quanto introducente dei limiti alla libera esplicazione dell'autonoma contrattuale per esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Questa Corte ha già più volte affermato (v. Cass. n. 23635 del 24/09/2019; n. 29027 del 19/10/2023), e va qui ribadito, che il riferimento operato, dal complesso normativo in esame, all'indispensabile conseguimento, attraverso le eccezionali misure introdotte, di necessari obiettivi di finanza pubblica, giustifichi il riconoscimento, in capo al legislatore, di ineliminabili margini di



valutazione non sindacabili in sede di legittimità costituzionale, trattandosi di un ambito di apprezzamento politico discrezionale di stretta pertinenza legislativa, non ravvisandosi, nel caso di specie, alcuna ipotesi di intervento legislativo, sui termini sostanziali dei rapporti di durata, di carattere improvviso e imprevedibile (cfr. Corte Cost. sentenze n. 302 del 2010 e n. 64/2014).

Lo stesso giudice delle leggi, d'altro canto, ha affermato come nel nostro sistema costituzionale non sia «affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni, le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005, e, in senso conforme, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

8. Si tratta piuttosto di stabilire se – posto che, anche alla luce dei ricordati arresti, non si dubita che si tratta pur sempre di misure «eccezionali» e dunque di restrittiva interpretazione – anche la descritta peculiare modalità (non necessitata ma facoltativa) di assolvimento di un compito rientrante tra le attribuzioni del Comune, possa essere ricondotta all'ipotesi di «*locazione passiva di immobile ad uso istituzionale*», di modo che anche in tal caso possa ritenersi consentita la riduzione del canone nella misura prevista dalla norma citata.

9. Orbene, la risposta negativa al quesito appare imposta da inequivoci dati testuali.

La norma, come s'è ripetuto, è espressamente riferita «ai



contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali».

Il legislatore non impiega, dunque, per descrivere il perimetro di applicazione della norma, il sintagma «*finalità istituzionali*», ma quello diverso «*uso istituzionale*», il primo lemma del quale («*uso*») sul piano lessicale evoca una relazione diretta dell'ente conduttore con l'immobile locato, quale certamente non potrebbe dirsi esistente ove l'immobile locato sia affidato a terzi, sebbene per fini di utilità sociale.

In rapporto a tale termine anche l'aggettivo «*istituzionale*» più che esprimere un complemento di scopo (locazione ad uso *per fini* propri dell'istituzione) appare più propriamente alludere ad un complemento di specificazione (locazione ad uso *dell'istituzione*).

10. Tanto più tale argomento appare pregnante ove si raffronti la norma in esame con quella dettata dal comma 1 dello stesso articolo 3, il quale esclude l'applicabilità, per gli anni dal 2012 al 2023, dell'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT con riguardo ai canoni dovuti dalle Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica Amministrazione, nonché dalle Autorità indipendenti «*per l'utilizzo in locazione passiva di immobili detenuti per finalità istituzionali*».

L'adozione, nei due commi dello stesso articolo, di locuzioni diverse non può apparire infatti casuale e privo di significato normativo, il quale non altrimenti può essere rinvenuto se non nell'intento di valorizzare la diversa ampiezza dell'ambito semantico evocato dalle diverse espressioni: più ampio quello sotteso alla frase «*utilizzo ... per finalità istituzionali*», ma con effetto limitato alla meno invadente previsione della esclusione della applicazione dell'aggiornamento del canone; più ristretto quello sotteso al sintagma «*uso istituzionale*», onde bilanciare la più incisiva previsione della riduzione del canone.

La prima espressione («*utilizzo in locazione passiva di immobili*



per finalità istituzionali») è certamente più equivoca, dato che il riferimento alle finalità istituzionali si presta anche ad essere inteso nel senso che la locazione possa essere stipulata con una destinazione che rientra nelle finalità dell'ente, anche se il godimento del bene locato, che è da sottintendere come evocato dall'espressione "utilizzo", avvenga nelle forme di un godimento indiretto, purché funzionale ad una finalità istituzionale.

La seconda espressione, alludendo a locazioni di «*immobili ad uso istituzionale*», appare invece inequivoca, come detto, nel sottendere che è la modalità di godimento dell'immobile, cioè l'attività di godimento esercitata sull'immobile, che deve rivelare l'uso istituzionale ed allora è palese che l'attribuzione sempre secondo le procedure del godimento ai soggetti bisognosi non rivela un godimento riferibile all'istituzione.

E si noti che non a caso la stessa locuzione è utilizzata anche nel comma 6, dalla portata altrettanto incisiva, prevedendosi in esso che, per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili «*ad uso istituzionale*» di proprietà di terzi, «*di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni di cui al comma 4*», debba applicarsi «*la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti*».

11. Ma convergenti argomenti si traggono anche dalla *ratio* sottesa all'intervento normativo nel suo complesso considerato.

Il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, contiene «*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese nel settore*



bancario».

Si tratta, quindi, di un testo legislativo diretto a realizzare la revisione della spesa pubblica (la cd. *spending review*), inserendosi in una tendenza legislativa iniziata, in Italia, con la legge finanziaria per il 2007, e proseguito dalle successive leggi finanziarie e dal d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito (anche questo con modificazioni) nella L. 6 luglio 2012, n. 94, recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica».

In tale ottica l'art. 3 persegue in particolare l'obiettivo di una riduzione dei costi per le locazioni passive, ossia per i contratti di locazione da cui deriva una spesa per l'Amministrazione.

Varie sono le modalità indicate dalla norma per conseguire tale obiettivo.

Del primo comma, come anche del terzo e del sesto, si è già sopra detto.

Il secondo comma, modificando la lett. *b*) del d.P.R. 13 settembre 2005, n. 296, enuclea, tra i soggetti che possono beneficiare a titolo gratuito della concessione od a canone agevolato della locazione, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, degli immobili gestiti dall'Agenzia del demanio, degli edifici scolastici e degli immobili costituenti strutture sanitarie pubbliche od ospedaliere, le Regioni, relativamente agli immobili dello Stato destinati esclusivamente a servizi per la realizzazione del diritto agli studi universitari; alle Regioni ed agli enti locali può essere anche concesso l'uso gratuito di beni di proprietà dello Stato per la proprie finalità istituzionali.

Il regime di reciprocità fa sì che, specularmente, le Regioni e gli enti locali possono concedere alle Amministrazioni statali, per le loro finalità istituzionali, l'uso gratuito di immobili, secondo quanto consentito dalla novella apportata all'art. 1, comma 439 della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005).



Il comma 9, modificando l'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) introduce misure per la ottimizzazione e razionalizzazione degli spazi ad uso ufficio, «rapportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate».

Il comma 10 fa obbligo agli Enti pubblici non territoriali ricompresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di comunicare all'Agenzia del Demanio, entro, e non oltre, il 31 dicembre di ogni anno, gli immobili o porzioni di essi di proprietà dei medesimi, al fine di consentire la verifica della idoneità e funzionalità dei beni ad essere utilizzati in locazione passiva dalle Amministrazioni statali per le proprie finalità istituzionali.

I commi successivi dettano disposizioni dirette ad agevolare dismissioni degli alloggi di servizio del Ministero della Difesa o di enti previdenziali e a realizzare risparmi di spesa per la manutenzione degli immobili

Chiave di lettura unitaria di tali eterogenee misure appare con evidenza rappresentata dallo scopo di una riduzione allo stretto necessario di ogni spesa riferita all'acquisizione o alla manutenzione di immobili destinati ad attività proprie della P.A..

Tale scopo è perseguito principalmente attraverso la razionalizzazione e la ottimizzazione degli utilizzi del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici, la riduzione delle locazioni passive già in atto e, non ultimo, il divieto di nuove locazioni, fatta eccezione per quelle che rispondano alle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

A fronte di tale chiaro obiettivo di politica legislativa appare distonica una interpretazione della norma qui in esame come riferibile anche ad una spesa – quella per la locazione di immobili di terzi



privati da destinare alle famiglie in stato di bisogno abitativo – che, per quanto detto, risponde ad una scelta, bensì funzionale al perseguimento di politiche sociali di competenza del Comune, ma tuttavia pur sempre facoltativa e non strettamente imposta dalla legge.

Del resto, evocare dette finalità per giustificare l'applicazione della norma appare contraddittorio ove si tenga presente che la norma stessa fa anche divieto di rinnovare la locazione passiva se non si abbia la *«disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione»* ovvero se non ricorrano le *«esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti»*, il che deve escludersi in relazione agli immobili destinati allo scopo predetto.

Proprio tale ultima previsione conferma che è estranea alla norma una finalità di sostegno dello scopo sociale qui evocato dalla ricorrente a giustificazione della operata riduzione, dal momento che la norma stessa vieta il rinnovo delle locazioni a quel fine asservite ove il Comune non disponga di risorse finanziarie proprie per far fronte al pagamento dei canoni pattuiti con il terzo privato locatore.

Il riferimento, inoltre, quale alternativo presupposto perché possa ritenersi consentito il rinnovo delle locazioni passive, alle *«esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»* chiarisce ulteriormente che le esigenze tenute presenti sono solo quelle legate ad un uso diretto degli immobili da parte delle amministrazioni pubbliche considerate.

12. Il terzo motivo è inammissibile per evidente inosservanza



dell'onere di specifica indicazione dell'atto richiamato, in violazione degli artt. 366 n. 6 e 369 n. 2 cod. proc. civ..

Non si dice peraltro nemmeno se e quale decisione fu presa in primo grado sulla questione in relazione alla quale si evoca la sentenza menzionata, né se e come essa sia stata poi iterata in appello.

13. Il ricorso deve essere pertanto rigettato.

Avuto riguardo alla novità della questione ed all'esito alterno del giudizio di merito, si ravvisano i presupposti per l'integrale compensazione delle spese.

14. Va dato atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

P.Q.M.

rigetta il ricorso. Compensa integralmente le spese processuali.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 25 ottobre 2023.

Il Consigliere estensore
(Emilio Iannello)

Il Presidente
(Raffaele Frasca)

