



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

RAFFAELE FRASCA	Presidente
DANILO SESTINI	Consigliere
ANTONIETTA SCRIMA	Consigliere
PASQUALINA A. P. CONDELLO	Consigliere Rel.
STEFANO GIAIME GUIZZI	Consigliere

Oggetto

LOCAZIONI USO
DIVERSO - RINNOVO
CONTRATTO
CONCLUSO CON LA P.A.

Ud. 21/02/2023 CC
Cron.
R.G.N. 2020/2019

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 2020/2019 R.G. proposto da:

MIRKO, in proprio e nella qualità di cessionario del credito di
Loredana, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al
ricorso, dall

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO,
in persona del Ministro *pro tempore*

- *intimato* -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Potenza n. 681/2018,
pubblicata in data 6 novembre 2018;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 21



febbraio 2023 dal Consigliere dott.ssa Pasqualina A. P. Condello

Rilevato che:

1. La società **Mirko & C. s.a.s.**, proprietaria dell'immobile sito in Potenza, alla via della Meccanica, deducendo di essere subentrata, quale locatrice, nel contratto già stipulato dalla Italplast-Ch dei F.lli **s.n.c.** con il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, espose che, nell'anno 2005, a seguito di rilascio dell'immobile da parte del conduttore, aveva chiesto ed ottenuto decreto ingiuntivo per il pagamento dei canoni di locazione relativi al periodo 1° luglio 2004 – 31 dicembre 2004.

Proponendo opposizione, il Ministero eccepì che, essendo venuto a scadenza il contratto di locazione il 31 dicembre 2003 per il decorso di un dodicennio (sei anni previsti nell'originaria pattuizione e sei per effetto della rinnovazione alla prima scadenza), la somma richiesta con il decreto ingiuntivo non poteva trovare titolo nel contratto, in difetto, per il periodo successivo al dodicennio, di una manifestazione esplicita di volontà, da parte dell'ente conduttore, volta alla rinnovazione del contratto, espressa nella forma scritta prescritta dalla legge.

La opposta, per contro, replicò che la locazione, scaduta per contratto il 31 dicembre 1997, rinnovata per sei anni sino al 31 dicembre 2003, si era ulteriormente rinnovata sino al 31 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 28 legge n. 392/78.

Il Tribunale di Potenza, accogliendo l'opposizione, revocò il decreto ingiuntivo.

2. Interposto gravame da **Mirko** e da **Loredana** nel frattempo subentrati nel rapporto di locazione, la Corte d'appello di Potenza ha confermato la sentenza impugnata, osservando che, pur essendo la norma di cui all'art. 28 della l. n. 392/78 pacificamente



applicabile alla P.A., per cui, alla prima scadenza, in difetto di diniego motivato di rinnovazione il rapporto proseguiva automaticamente, dopo la prima scadenza, quando parte del contratto era una Pubblica Amministrazione, la volontà di rinnovo non poteva essere tacita, ma doveva essere manifestata nelle forme previste dalla legge, ossia con atto scritto *ad substantiam*.

3. Mirko in proprio e nella qualità di cessionario del credito di Loredana ricorre per la cassazione della suddetta sentenza, con un unico motivo.

Il Ministero per i beni e le attività culturali e del Turismo non ha svolto attività difensiva in questa sede.

4. La trattazione è stata fissata in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ.

Non sono state depositate conclusioni dal Pubblico Ministero.

Considerato che:

1. Preliminarmente, va rilevato che la parte ricorrente, pur avendo erroneamente notificato il ricorso all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Potenza in data 3 gennaio 2019, ha successivamente provveduto, al fine di rimediare all'errore, ad una seconda notifica presso l'Avvocatura Generale della Stato, come risulta dalla relata di notificazione prodotta.

Il ricorso è dunque tempestivo, dovendosi fare applicazione del principio secondo cui, con riguardo al ricorso per Cassazione proposto nei confronti di amministrazione dello stato od ente pubblico che stia in giudizio a mezzo dell'Avvocatura dello stato, la nullità della notificazione, in quanto effettuata presso l'Avvocatura distrettuale anziché quella generale (art. 11 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 1967), resta sanata, con



esclusione di ogni decadenza, non soltanto per effetto della costituzione in giudizio dell'intimato, ma anche quando l'istante provveda a rinnovare la notificazione medesima, effettuandola presso detta Avvocatura generale (pure dopo la scadenza del termine d'impugnazione), considerando che in tal caso il ricorrente viene ad anticipare quell'ordine di rinnovazione, che la suprema Corte dovrebbe impartire ai sensi ed agli effetti dell'art. 291 cod. proc. civ. (Cass., sez. U, 07/03/1990, n. 1812).

2. Con l'unico motivo si denuncia «Violazione e/o omessa applicazione dell'art. 28 legge 28/7/1978, n. 392 in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 e n. 5, c.p.c. – motivazione insufficiente e contraddittoria».

Il ricorrente sostiene che la Corte territoriale, pur mostrando di condividere il principio per il quale ai contratti di locazione di immobili ad uso diverso dall'abitazione di cui è parte come conduttrice una Pubblica Amministrazione è applicabile la disciplina dettata dagli artt. 28 e 29 legge n. 392/78, non ne ha tratto la conseguenza che il contratto si rinnova tacitamente di sei anni in sei anni e che la rinnovazione non ha luogo se sopravviene disdetta entro un certo termine prima della scadenza.

2.1. La censura è fondata.

2.2. Per consolidato orientamento di questa Corte «anche ai contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici territoriali in qualità di conduttori di cui all'art. 42 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è applicabile la disciplina dettata dagli artt. 28 e 29 in tema di rinnovazione, che accorda al conduttore una tutela privilegiata in termini di durata del rapporto. Invero, a differenza dell'ipotesi regolata dall'art. 1597 cod. civ., la protrazione del rapporto alla sua prima scadenza in base alle richiamate norme della legge n. 392 del



1978 non costituisce l'effetto di una tacita manifestazione di volontà successiva alla stipulazione del contratto e che la legge presume in virtù di un comportamento concludente e, quindi, incompatibile con il principio secondo il quale la volontà della P.A. deve essere necessariamente manifestata in forma scritta, ma deriva direttamente dalla legge» (Cass., sez. 3, 03/09/2019, n. 21965; Cass., sez. 3, 20/03/2017, n. 7040; Cass., sez. 3, 14/07/2016, n. 14367; Cass., sez. 3, 24/07/2007, n. 16321; Cass., sez. 3, 03/08/2004, n. 14808; Cass., sez. 3, 04/08/1994, n. 7246; Cass., sez. 3, 14/11/1991, n. 12167).

Si è, in particolare, spiegato che in materia di contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione deve ritenersi necessaria la stipulazione in forma scritta a pena di nullità e, conseguentemente, deve escludersi che si possa ipotizzare la possibilità di una rinnovazione tacita per *facta concludentia*, posto che altrimenti si porrebbe all'effetto di eludere il requisito della forma scritta. Tuttavia, quando la rinnovazione dell'originario contratto stipulato in forma scritta sia prevista da apposita clausola dello stesso contratto per un tempo predeterminato e sia subordinata al mancato invio di una disdetta del contratto entro un termine dalle parti prestabilito, la rinnovazione tacita per l'omesso invio di detta disdetta deve reputarsi ammissibile, in quanto la previsione della clausola, per un verso non elude la necessità della forma scritta e, per altro verso, attesa la predeterminazione della durata del periodo di rinnovazione, consente agli organi della Pubblica Amministrazione, deputati alla valutazione degli impegni di spesa e dei vincoli di bilancio correlati all'eventuale rinnovazione, di considerare l'opportunità o meno di disdire nel termine contrattuale il contratto stesso (Cass., sez. 1, 24/11/1999, n. 13039; Cass. sez. 3, 30/09/2016, n. 19410).

2.3. Ritiene il Collegio che lo stesso trattamento debba avere la



disciplina del rinnovo del contratto alla scadenza del secondo periodo di durata e così alla scadenza dei periodi di durata successivi.

L'esclusione sarebbe, invero, del tutto irragionevole, se si considera che, come per la prima scadenza il rinnovo può essere evitato solo con il diniego motivato, così pure per le scadenze successive è la stessa previsione di legge dell'art. 28 l. n. 392/78 che, esigendo la disdetta non motivata, segna una regolamentazione legale della fattispecie di rinnovazione che elide il problema della forma scritta.

2.4. A tale approdo si perviene alla luce del principio enunciato dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 6227/1997, secondo cui «con riguardo ai contratti di locazione di immobili adibiti ad una delle particolari attività di cui all'art. 42 legge 27 luglio 1978 n. 392, il secondo comma di detto articolo richiamando il preavviso per il rilascio di cui al precedente art. 28 importa l'applicabilità a tali contratti dell'intera disciplina della durata contenuta nel cit. art. 28 e pertanto *anche* del diniego motivato di rinnovazione alla prima scadenza contrattuale, dettata dagli articoli 28, secondo comma, e 29 della stessa legge».

Partendo dalla considerazione che le locazioni contemplate dall'art. 42 citato non costituiscono un *tertium genus* delle locazioni di immobili urbani, ma piuttosto una *species* qualificata delle locazioni non abitative di cui all'art. 27 l. n. 392 del 1978, e tenuto conto che i contratti contemplati dal richiamato art. 42, riguardando attività che per la loro qualità intrinseca (ricreativa, assistenziale, scolastica e culturale) o per i particolari soggetti che le esercitano (sindacati e partiti, Stato ed enti pubblici territoriali) si riconnettono al soddisfacimento di finalità che mostrano esigenze di stabilità non inferiori a quelle riconosciute ai contratti di cui all'art. 27, le Sezioni Unite, aderendo ad un orientamento già all'epoca prevalente (Cass.,



sez. 3, 05/11/1991, n. 11756; Cass., sez. 3, 14/11/1991, n. 12167), hanno spiegato che: l'art. 42 dispone, al comma 2, che ai contratti da esso disciplinati «si applicano le disposizioni degli artt. 32 e 41, nonché le disposizioni processuali di cui al titolo I, capo III, ed il preavviso di rilascio di cui all'art. 28»; il primo comma dell'art. 28 usa il termine disdetta per indicare l'atto, da comunicare non oltre una certa data anteriore alla scadenza, mediante il quale ciascuna delle parti può far sì che la rinnovazione del contratto non abbia luogo, mentre il secondo comma dell'art. 28 richiama la comunicazione di diniego di rinnovazione, mediante la quale il locatore, alla prima scadenza contrattuale, può esercitare la facoltà di diniego di rinnovazione, dichiarando la propria volontà di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile, per una delle ragioni indicate dall'art. 29, cosicché la disciplina della disdetta è contenuta in entrambi i commi del citato art. 28; l'espressione «preavviso per il rilascio di cui all'art. 28» — contenuta nel secondo comma dell'art. 42 — essendo esplicitamente menzionata nell'art. 73 quando prevede, con riguardo ai contratti in regime transitorio, che «il locatore può recedere in base ai motivi di cui all'art. 29 e con il preavviso di cui all'art. 59», non è stata utilizzata dal legislatore per errore, ma per riferirsi ad una disdetta motivata, ossia alla manifestazione di volontà di far cessare il rapporto locatizio, generalmente *ante tempus*, in ragione di particolari situazioni di fatto attinenti alla sfera del locatore e suscettibili di verifica giudiziale.

Alla stregua di tali considerazioni, le Sezioni Unite hanno concluso che il dato letterale assunto proprio nel suo significato tecnico conduce ad affermare che l'espressione «preavviso per il rilascio», che si rinviene nell'art. 42, comporta un richiamo all'intera normativa della durata e della cessazione dei rapporti locativi, come prevista dall'art. 28 l. n. 392/78 (in senso conforme, Cass., sez. 3,



20/12/2019, n. 34162, in motivazione).

3. L'operatività del meccanismo della rinnovazione tacita del contratto di locazione, previsto dall'art. 28 della l. n. 392 del 1978, anche dopo la scadenza del primo sessennio, non è, dunque, incompatibile con il principio secondo il quale la volontà della Pubblica Amministrazione deve essere necessariamente manifestata in forma scritta, dovendosi ritenere che l'obbligo della forma scritta, assolto *ab origine* con la stipula del contratto (nel caso di specie, risalente al 27 aprile 1992), validamente permanga e continui a costituire il fattore genetico anche per i sessenni successivi alla conclusione del contratto, in difetto di diniego di rinnovazione da parte del locatore o di disdetta da parte del conduttore alla prima scadenza o di disdetta, ad opera di uno dei contraenti, alle scadenze successive.

4. La sentenza qui impugnata, affermando che, dopo la prima scadenza, quando parte del contratto è una Pubblica Amministrazione, la volontà di rinnovo non può essere tacita o implicita, ma deve essere formale ed esige la forma scritta, si è discostata dai principi sopra richiamati.

5. Conclusivamente, in accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte d'appello di Potenza, in diversa composizione, per il riesame e per la regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'appello di Potenza, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile il 21 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Raffaele Frasca

