

**LOCAZIONE: Cassazione Civile, Sezione Terza, Ordinanza 05/12/2023, n. 34010, in**  
Giurisprudenza Italiana, n. 2/2024, pag. 248

**1. LOCAZIONE - Disciplina delle locazioni di immobili urbani (legge 27 luglio 1978 n. 392) - Immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione - Durata - Contratto di locazione di immobile adibito ad uso diverso da quello di abitazione stipulato dalla p.a. in qualità di locatrice - Disciplina ex artt. 28 e 29 della legge n. 392 del 1978 - Applicabilità - Fondamento - Scadenze successive alla prima - Tacito rinnovo in difetto di valida disdetta - Sussistenza.**

1. Ai contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, anche se stipulati dallo Stato o da altri enti pubblici territoriali in qualità di locatori, è applicabile la disciplina dettata dagli artt. 28 e 29 della l. n. 392 del 1978, in quanto in base a tali norme, a differenza dell'ipotesi regolata dall'art. 1597 c.c., la protrazione del rapporto, anche alle scadenze successive alla prima, non costituisce l'effetto di una tacita manifestazione di volontà - successiva alla stipulazione del contratto e presunta in virtù di un comportamento concludente - ma deriva direttamente dalla legge; ne consegue che il contratto dovrà intendersi automaticamente rinnovato in mancanza di tempestiva disdetta, la quale inoltre, alla prima scadenza, potrà ritenersi idonea a impedire la rinnovazione solo se esercitata per uno dei motivi di cui all'art. 29 con le modalità e i termini ivi previsti. (Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che, in ragione della natura pubblica dell'ente locatore, aveva escluso la rinnovazione automatica del contratto di locazione ed ha dichiarato la nullità per contrasto con norma imperativa della clausola che prevedeva l'obbligo per la parte privata di restituzione dell'immobile alla scadenza dei nove anni). (Cassa con rinvio, Corte d'Appello Perugia, 18/12/2020)

Svolgimento del processo

che:

- la Comunità Montana dei Monti Martani, Serano e Subasio (d'ora in poi, "Comunità montana") convenne in giudizio, nel 2008, davanti al Tribunale di Spoleto, la Casa Mamma Rosa di A.A. e C. Sas chiedendone la condanna al risarcimento del danno da mancata tempestiva riconsegna del compendio immobiliare da quest'ultima datole in comodato, danno stimato in Euro 48.750,00, oltre interessi legali;
- la domanda fu accolta dal giudice adito, con sentenza confermata in appello;
- con ordinanza n. 1039 del 17/01/2019 la S.C., in accoglimento per quanto di ragione del ricorso proposto dalla Sas ha cassato la sentenza d'appello, rinviando la causa al giudice d'appello affinché, "esclusa" - in applicazione dei principi ivi enunciati - "la natura di comodato del contratto intercorso tra Casa Mamma Rosa e la Comunità Montana, valuti quale sia la disciplina ad esso applicabile, traendone le dovute conseguenze";
- pronunciando, dunque, in sede di rinvio, la Corte d'appello di Perugia, con sentenza n. 583/2020, resa pubblica il 18 dicembre 2020, "inquadrate" il contratto intercorso tra le parti nell'ambito del contratto di locazione, ha mantenuto ferma la condanna a carico di Casa Mamma Rosa di A.A. e C. Sas al pagamento, in favore della Comunità Montana dei Monti Martani, Serano e Subasio, della

somma di Euro 48.750,00 oltre interessi legali dalla sentenza di primo grado al saldo, ma ha anche condannato la Comunità Montana dei Monti Martani, Serano e Subasio al pagamento a favore della Casa Mamma Rosa di A.A. e C. Sas della somma di Euro 15.063,00 oltre interessi legali dalla domanda al saldo, a titolo di indennità per la perdita dell'avviamento commerciale; ha quindi compensato per intero tra le parti le spese di tutti i gradi e fasi del giudizio di merito e posto invece a carico della Comunità Montana le spese del giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione;

- in motivazione, premesso, come detto, che la più corretta qualificazione del rapporto era da ritenere quella della locazione di immobili ad uso diverso proposta dalla Sas riassumendo, ha tuttavia escluso che, nella specie, da tale qualificazione potesse conseguire la rinnovazione del contratto alla scadenza in applicazione della L. n. 392 del 1978, artt. 28 e 29, ritenendo a tanto ostare la natura pubblica dell'ente concedente;

- ciò in applicazione del principio secondo cui "la volontà di obbligarsi della P.A. non può desumersi per implicito da fatti o atti, dovendo essere manifestata nelle forme richieste dalla legge, tra le quali l'atto scritto ad substantiam e, pertanto, nei confronti di essa non è configurabile il rinnovo tacito del contratto, nè rileva, per la formazione del contratto stesso, un mero comportamento concludente, anche se protrattosi per anni", e considerato anche che l'ipotesi, fatta salva da quel principio, che la rinnovazione dell'originario contratto stipulato in forma scritta fosse prevista da apposita clausola era nella specie esclusa dalla contraria previsione in contratto di una clausola (art. 2) a tenore della quale "il comodatario che riceve immediatamente in consegna il bene oggetto del presente contratto, si impegna a restituirlo entro 9 anni dalla data di stipula, prorogabile per altri nove anni con il consenso di entrambe le parti";

- per la cassazione di tale sentenza la Casa Mamma Rosa di A.A. e C. Sas propone ricorso affidato a quattro motivi, cui resiste la Comunità Montana, depositando controricorso;

- la trattazione è stata fissata in adunanza camerale ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c.;

- non sono state depositate conclusioni dal Pubblico Ministero;

- entrambe le parti hanno depositato memorie.

### **Motivi della decisione**

che:

- con il primo motivo la società ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione della L. 27 luglio 1978, n. 392, artt. 27, 28, 29 e 79, per avere erroneamente escluso, nella specie, facendo applicazione di principi enunciati in relazione a ipotesi diverse e non assimilabili a quella in esame, l'applicabilità degli artt. 28 e 29, in tema di rinnovazione del contratto di locazione ad uso diverso in mancanza di disdetta per uno dei motivi tassativamente indicati;

- con il secondo motivo la ricorrente denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione dell'art. 1591 c.c., per avere la Corte d'appello, giudice di rinvio, confermato l'applicazione della penale (sic) in mancanza del presupposto della cessazione del rapporto;

- con il terzo motivo essa deduce poi, con riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 o 4 o 5 (sic), violazione dell'art. 1384 (penale) per avere la Corte d'appello ritenuto che sulla quantificazione della penale fosse intervenuto giudicato in mancanza di specifico motivo di appello: motivo che invece la ricorrente deduce essere stato illo tempore proposto;

- con il quarto motivo, infine, rubricato "violazione dell'art. 92 c.p.c., in relazione all'art. 91 c.p.c., con riferimento all'art. 360 c.p.c., nn. 3 o 4 o 5", la ricorrente si duole della disposta compensazione delle spese del giudizio di merito;

- **il primo motivo è fondato;**

**secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità "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 alla L. 27 luglio 1978, n. 392, art. 42, 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 c.c., la protrazione del rapporto alla sua prima scadenza in base alle richiamate norme della L. 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"** (v. ex plurimis Cass. 12/04/2023, n. 9759; 09/09/2022, n. 26620; 20/12/2019, n. 34162; 03/09/2019, n. 21965; 20/03/2017, n. 7040; 14/07/2016, n. 14367; 24/07/2007, n. 16321; 03/08/2004, n. 14808; Sez. U. 09/07/1997, n. 6227; 04/08/1994, n. 7246; 14/11/1991, n. 12167);

- **i menzionati precedenti si riferiscono tutti a ipotesi in cui la P.A. è parte del contratto quale conduttrice (ipotesi comprensibilmente di gran lunga più frequente nella pratica), ma le argomentazioni che ne stanno alla base sono certamente valide anche per il caso opposto, che nella specie ricorrente, in cui la P.A. venga ad assumere nel rapporto la posizione di locatrice, non ravvisandosi alcuna ragione logica o giuridica che a tale conclusione possa opporsi;**

- il suesposto principio, inoltre, non è in contrasto con quello affermato nelle decisioni richiamate in sentenza, circa i modi di formazione e manifestazione della volontà negoziale degli enti pubblici e la loro incompatibilità col meccanismo della rinnovazione tacita, nessuna di esse riferendosi all'ipotesi qui considerata di cui agli artt. 28 e 29 della legge c.d. sull'equo canone ed essendo tale principio reso

in tale ipotesi inconferente dal rilievo, pacifico come s'è detto, secondo cui la protrazione del rapporto alla sua prima scadenza in base alle richiamate norme della L. 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;

- è poi nel giusto la ricorrente quando rileva che a tanto nemmeno può ostare l'espressa previsione, in contratto, dell'impegno assunto dalla parte privata di restituire l'immobile "entro 9 anni dalla data di stipula, prorogabile per altri nove anni con il consenso di entrambe le parti", trattandosi di clausola in contrasto con norma imperativa di legge e come tale da ritenere nulla, con la conseguente automatica eterointegrazione del contratto ai sensi dell'art. 1419 c.c., comma 2 (cfr. Cass. 28/10/2004, n. 20906; 25/11/2002, n. 16580; n. 3733 del 19/04/1996);

- mette conto peraltro rammentare come il principio richiamato, pur essendo testualmente riferito alla prima scadenza contrattuale (e alla corrispondente prima rinnovazione) debba ritenersi applicabile, allo stesso modo, anche alle scadenze successive alla prima, tenuto conto che lo stesso testo della L. 27 luglio 1978, n. 392, art. 28 (una volta ritenuto applicabile anche ai contratti di locazione conclusi dalle pubbliche amministrazioni), non giustifica alcuna ragionevole distinzione della prima rinnovazione automatica dalle successive, se non ai soli fini del diniego alla prima scadenza, esercitabile dal locatore esclusivamente per cause tassative (cfr. al Cass. Sez. U. n. 6227 del 1997, cit.; Cass. n. 26620 del 2022, cit.);

- in accoglimento, dunque, del primo motivo di ricorso, il quale determina l'assorbimento di tutti gli altri, la sentenza impugnata va cassata e la causa rinviata al giudice a quo, in diversa composizione, anche per le spese del presente giudizio;

- il giudice di rinvio dovrà riesaminare la fattispecie alla luce, dunque, delle norme, ad essa applicabili, di cui alla L. n. 392 del 1978, artt. 28 e 29, in virtù delle quali il contratto di locazione de quo dovrà intendersi automaticamente rinnovato in mancanza di tempestiva disdetta, la quale inoltre, alla prima scadenza, potrà ritenersi idonea a impedire la rinnovazione solo se esercitata per uno dei motivi di cui all'art. 29, con le modalità e i termini ivi previsti.

P.Q.M.

accoglie il primo motivo di ricorso; dichiara assorbiti i rimanenti; cassa la sentenza in relazione e rinvia la causa ad altra Sezione della Corte d'appello di Perugia, comunque in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche al regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 8 novembre 2023.

Depositato in Cancelleria il 5 dicembre 2023