# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/1997** (ECLI:IT:COST:1997:88)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **11/02/1997**; Decisione del **25/03/1997**
Deposito del **08/04/1997**; Pubblicazione in G. U. **16/04/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23219**
Atti decisi:

N. 88

## SENTENZA 25 MARZO-8 APRILE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art.32, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ordinanze emesse:

1) il 10 gennaio 1996 dal pretore di Roma, nel procedimento civile vertente tra la ditta l'Escalier di Pisani Anna Maria e il Ministero delle finanze, iscritta al n. 427 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1996;

2) il 1 agosto 1996 dal pretore di Roma, nel procedimento civile vertente tra Vitale Guido

Francesco ed altri e il Ministero delle finanze - Direzione demanio Roma -, iscritta al n. 1229 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione della ditta l'Escalier di Pisani Anna Maria e di Vitale Guido Francesco ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi gli avvocati Roberto Cesaritti per la ditta l'Escalier di Pisani Anna Maria, Gerardo Piciché per Vitale Guido Francesco ed altri e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un procedimento civile instaurato da Pisani Anna Maria nella qualità di titolare della ditta l'Escalier, conduttrice di locali ad uso commerciale al centro di Roma, contro il Ministero delle finanze, il pretore di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, dell'art. 32, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Osserva il giudice a quo che la norma impugnata - nel prevedere che i canoni di locazione dei beni patrimoniali dello Stato vengano rivalutati, a decorrere dal 1995, di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone dovuto per l'anno 1994 - crea un'evidente disparità di trattamento, tra soggetti conduttori di beni pubblici di analogo valore, a seconda della data di stipulazione del relativo contratto; ciò perché l'aumento del canone sulla base di un coefficiente fisso porta inevitabilmente a tale sperequazione.

Oltre al contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poi, la norma denunciata sarebbe in conflitto anche con gli artt. 41 e 97 della Costituzione: col primo, perché l'eccessivo costo del contratto di locazione potrebbe determinare l'estromissione dal mercato di alcune imprese, senza alcuna contropartita per l'interesse generale; col secondo, perché, essendo l'aumento del canone imposto ex lege, la pubblica amministrazione verrebbe costretta ad applicare la maggiorazione senza alcun margine di discrezionalità in ordine alle condizioni economiche dei diversi casi, con lesione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

In punto di rilevanza, il pretore osserva che la questione sollevata è decisiva nel giudizio a quo, promosso dalla conduttrice contro l'Amministrazione per vedersi riconoscere l'illegittimità della richiesta di aumento del canone e la conseguente operatività del canone a suo tempo liberamente concordato.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Preliminarmente, la difesa erariale ha rilevato che le questioni sono state sollevate senza alcun riferimento alla situazione concreta ed in via di mera ipotesi, il che dovrebbe condurre ad una decisione di inammissibilità.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto che le lamentate violazioni dei precetti costituzionali non sussistono.

La lesione del principio di uguaglianza, infatti, è esclusa dal fatto che il legislatore è in precedenza intervenuto nella materia dettando l'art. 12, comma 5, del d.-l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165. Da tanto deriva che, avendo quest'ultima norma già disposto un aumento dei canoni diversificato a seconda che i contratti in corso fossero stati stipulati in data anteriore o posteriore al 1 gennaio 1982, l'ulteriore incremento conseguente alla norma oggi impugnata non crea le disparità prospettate dal giudice a quo. Parimenti, non sussistono le violazioni degli artt. 41 e 97 della Costituzione perché gli aumenti dei canoni non comportano né l'estromissione di alcune imprese dal mercato, né l'obbligo per la pubblica amministrazione di agire in senso contrario ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

3. - Nel giudizio si è costituita anche la ditta l'Escalier di Pisani Anna Maria, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Roma.

In prossimità dell'udienza la stessa parte ha presentato ulteriori deduzioni, insistendo per l'accoglimento delle già formulate conclusioni.

4. - Nel corso di altro procedimento civile instaurato da alcuni conduttori di appartamenti destinati ad uso abitativo contro il Ministero delle finanze, il pretore di Roma ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Il giudice a quo, dopo aver premesso considerazioni analoghe a quelle della precedente ordinanza sotto il profilo della rilevanza, ha osservato che la norma in oggetto confligge con l'art. 3 della Costituzione sotto due profili: in primo luogo perché pone in situazione deteriore i conduttori titolari di un rapporto con lo Stato rispetto ai conduttori titolari di un rapporto in regime di libero mercato; in secondo luogo perché discrimina senza motivo tra locazioni con canone minore in quanto stipulate in data remota e locazioni di data recente, con canone maggiore.

Per ciò che riguarda l'art. 97 della Costituzione, il pretore ha svolto rilievi del tutto simili a quelli di cui alla precedente ordinanza.

5. - Anche nell'ambito di tale giudizio si sono costituite le parti private, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione.

La difesa dei conduttori degli immobili, oltre a ribadire alcune considerazioni già formulate a proposito dell'altro giudizio, ha evidenziato che l'aumento dei canoni è tanto più irragionevole in quanto è stato disposto nella misura del doppio o del quintuplo, sulla base di due sole aliquote di reddito complessivo del nucleo familiare dei conduttori.

*Considerato in diritto*

1. - Il pretore di Roma, con due diverse ordinanze, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Tali disposizioni si porrebbero in contrasto:

a) con l'art. 3 della Costituzione, per la discriminazione che si verrebbe a creare tra conduttori di beni di analogo valore, tutti locati dallo Stato, a seconda dell'epoca in cui è stato concluso il contratto (la doglianza, contenuta in entrambe le ordinanze, concerne sia le locazioni commerciali sia quelle abitative);

b) con l'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole disparità di trattamento tra diversi conduttori, a seconda che il contratto sia stato stipulato con la pubblica amministrazione o con un privato;

c) con l'art. 41 della Costituzione perché, in conseguenza dell' eccessivo aumento del canone disposto dalla norma, alcune imprese potrebbero essere temporaneamente o definitivamente estromesse dal mercato, senza alcuna contropartita per l'interesse generale;

d) con l'art. 97 della Costituzione perché, essendo l'aumento dei canoni in oggetto imposto senza alcun margine di discrezionalità, il sistema risulterebbe contrario ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2. - I due giudizi, concernendo questioni analoghe, possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

I rimettenti sottopongono all'esame di questa Corte sostanzialmente le seguenti questioni: quella della legittimità costituzionale di un intervento autoritativo dello Stato nella determinazione dei canoni di locazione dei beni pubblici, discriminante rispetto ai contratti di diritto privato stipulati in regime di libero mercato, e quella secondo cui la rivalutazione in base a coefficienti fissi porterebbe a risultati sperequati, non tenendosi conto della diversità delle date dei diversi contratti, e con estromissione dal mercato delle imprese obbligate a corrispondere canoni eccessivi.

3. - Le questioni devono ritenersi inammissibili.

Va premesso che, come è stato evidenziato anche nelle ordinanze di rimessione e negli atti di costituzione e di intervento davanti a questa Corte, la norma impugnata non costituisce un unicum nel suo genere, poiché negli ultimi anni si sono avuti diversi interventi legislativi finalizzati all'obiettivo di adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, e ciò sia per consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate, sia per rendere i predetti canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati. Quest'ultimo aspetto, com'è noto, aveva raggiunto livelli inaccettabili, traducendosi in gravi sperequazioni.

Giova segnalare a questo riguardo, per indicare solo gli interventi più recenti, l'art. 12, commi 5 e 6, del d.-l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165, che ha disposto l'incremento dei canoni fino al sestuplo o fino al quadruplo, a seconda che i medesimi fossero stati stabiliti in data anteriore o posteriore al 1 gennaio 1982; l'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che ha disposto, a decorrere dal 1 gennaio 1994, l'incremento dei canoni degli alloggi concessi a propri dipendenti dall'Amministrazione dello Stato e ad altri utenti di beni demaniali, aumento da determinarsi "sulla base dei prezzi praticati in regime di libero mercato per gli immobili aventi analoghe caratteristiche e, comunque, in misura non inferiore all'equo canone"; successivamente la norma impugnata nel presente giudizio (art. 32 della legge n. 724 del 1994), la quale è stata oggetto di chiarimenti e completamenti da parte di ulteriori disposizioni.

In particolare, con l'art. 5, comma 6, del d.-l. 2 ottobre 1995, n. 415, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 1995, n. 507, il legislatore, oltre a stabilire i criteri per la corresponsione degli aumenti dei canoni di cui alla norma in questione, si è anche dato carico di evitare sperequazioni rispetto ai contratti con i privati, garantendo - come tetto massimo della rideterminazione dell'ammontare complessivo dei canoni per i beni pubblici - che questo "non può comunque essere superiore alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe".

Pertanto, l'aumento autoritativo dei compensi che i privati sono chiamati a corrispondere si fonda su di un bilanciamento con i valori di mercato, che costituiscono il limite massimo

dell'incremento, riconosciuto dallo stesso legislatore. Il comma 7-bis del citato articolo, inoltre, ha stabilito che il canone determinato in base all'aumento è fisso per la durata di sei anni, a decorrere dal 1 gennaio 1996, fermo restando l'aumento annuale "in misura corrispondente alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati accertata dall'ISTAT".

4. - Ora, il pretore di Roma non ha menzionato le norme appena richiamate in alcuna delle due ordinanze, benché entrambe siano successive all'entrata in vigore della disposizione impugnata. Con ciò, i giudici a quibus hanno dimostrato di non aver valutato l'impatto che le nuove norme potevano avere sulle questioni di legittimità costituzionale oggi poste all'esame di questa Corte. Ne deriva, quindi, che l'art. 5, commi 6, 7 e 7-bis, del d.-l. 2 ottobre 1995, n. 415, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 1995, n. 507, chiarendo e completando la portata della norma impugnata, imponeva al rimettente un'adeguata riflessione sulla permanenza o meno dei lamentati vizi di costituzionalità.

Tale omissione si traduce nella conseguente inammissibilità della questione posta all'esame della Corte, e ciò per due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché l'aver omesso di considerare norme già in vigore nel momento in cui le questioni sono state sollevate si traduce in un'incompleta cognizione del quadro normativo, con i consequenziali riflessi sul giudizio di legittimità costituzionale; inoltre, le norme tralasciate sono di fondamentale importanza perché, contenendo la facoltà di aumento dei canoni entro precisi limiti corrispondenti alla media dei prezzi delle locazioni in libero mercato, si riflettono proprio sulle doglianze sollevate dai giudici a quibus.

Ne consegue, pertanto, l'inammissibilità delle questioni in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, dal pretore di Roma con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'8 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*