

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **264/2005** (ECLI:IT:COST:2005:264)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del **05/04/2005**; Decisione del **23/06/2005**

Deposito del **07/07/2005**; Pubblicazione in G. U. **13/07/2005**

Norme impugnate: Art. 32, c. 1°, 2°, e 4°, legge 23/12/1994, n. 724 e art. 5, c. 7° bis, d.l. 2/10/1995, n. 415, conv. in legge 29/11/1995, n. 507.

Massime: **29510 29511**

Atti decisi: **ord. 115/2004**

## SENTENZA N. 264 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 2 e 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 5, comma 7-bis, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415 (Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1995, n. 507, promosso con ordinanza del 17 giugno 2003 dal Tribunale di Ancona nel procedimento civile vertente tra Ministero della Giustizia e Cinelli Liliana, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti l'atto di costituzione di Cinelli Liliana nonché l'atto di intervento del presidente del

Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato Maurizio Fabiani per Cinelli Liliana e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un giudizio civile per il pagamento di canoni di locazione ed oneri condominiali non corrisposti, intentato dal Ministero della giustizia nei confronti di una conduttrice di un immobile ad uso abitativo sito in Ancona, il Tribunale di Ancona, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 2 e 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'articolo 5, comma 7-bis, della legge 29 novembre 1995, n. 507 - *recte*: dell'art. 5, comma 7-bis, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415 (Proroga di termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1995, n. 507.

L'art. 32 della legge n. 724 del 1994 dispone, al comma 1, che, a decorrere dal 1° gennaio 1995, i canoni annui per i beni patrimoniali dello Stato, concessi o locati a privati, sono, in deroga alle altre disposizioni di legge in vigore, rivalutati rispetto a quelli dovuti per il 1994 di un coefficiente pari a 2,5 volte il canone stesso, salvo quanto previsto dal successivo comma 2. Tale comma dispone, a sua volta, che a decorrere dal 1° gennaio 1995, i canoni annui per i beni patrimoniali e demaniali dello Stato destinati ad uso abitativo, concessi o locati a privati, sono, in deroga alle altre disposizioni di legge in vigore, rivalutati rispetto a quelli dovuti per l'anno 1994 di un coefficiente pari a: due volte il canone stesso per i soggetti appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno di imposta 1993, non superiore ad ottanta milioni di lire; cinque volte il canone stesso, per i soggetti che appartengano ad un nucleo familiare con un reddito annuo, per il medesimo anno 1993, pari o superiore ad ottanta milioni di lire.

Il comma 3 stabilisce poi che sono esclusi dall'incremento di cui al comma 2, tra l'altro, gli alloggi in godimento a soggetti appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno di imposta 1993, non superiore a quaranta milioni. Il comma 4 determina la decorrenza delle maggiorazioni di cui ai commi 1 e 2 dal 1° gennaio 1995 e il comma 5 abilita i conduttori, nel caso in cui ritengano eccessive le maggiorazioni suddette, a chiedere, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, "la risoluzione del rapporto, restituendo contestualmente il bene".

L'articolo 5, comma 7-bis, del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito dalla legge n. 507 del 1995, dispone che il canone, determinato in base ai commi 6 e 7 del medesimo articolo (il comma 6 stabilisce che l'ammontare complessivo del canone per i beni concessi o locati a privati nel corso del 1994 o in data anteriore, non può comunque essere superiore alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe; il comma 7, per la determinazione del prezzo in regime di mercato, abilita l'assegnatario a presentare all'amministrazione una perizia giurata redatta da tecnico iscritto ad apposito albo), resta valido per sei anni a decorrere dal 1° gennaio 1996 e viene aumentato di anno in anno in misura corrispondente alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati accertata dall'ISTAT. Il medesimo comma stabilisce poi che il pagamento debba essere effettuato entro il 31 ottobre di ogni anno e prevede che al compimento dei sei anni il

canone sarà rideterminato con le stesse modalità previste nei commi 6 e 7.

Il remittente premette che il Ministero della giustizia ha chiesto il pagamento della complessiva somma di euro 13.469,38, oltre interessi, nei confronti dell'attuale conduttrice - subentrata il 22 luglio 1997, a seguito del decesso della madre convivente, nel contratto stipulato da quest'ultima il 26 marzo 1969 - per non avere ella corrisposto i canoni di locazione e gli oneri accessori dal mese di gennaio 1999 alla data di rilascio dell'appartamento, avvenuto il 24 settembre 2000. Premette altresì che la convenuta ha contestato la domanda deducendo che il contratto stipulato nel 1969 dalla dante causa rientrava tra quelli soggetti alla legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), e che, a far data dal 1° gennaio 1995, il canone di locazione, in applicazione dell'art. 32 della legge n. 724 del 1994, era stato raddoppiato, passando da lire 488.244 a lire 976.488 mensili, in quanto il reddito del nucleo familiare, nel corso dell'anno 1993, era compreso tra i 40 e gli 80 milioni; che tuttavia, a seguito del decesso della madre, il suo reddito si era ridotto a circa 24 milioni annui, mentre il canone, successivamente rivalutato in base agli indici Istat, era aumentato a lire 1.045.817 mensili.

Tanto premesso, il Tribunale di Ancona, quanto alla rilevanza delle questioni sollevate, osserva che, se fosse accertata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, il canone effettivamente dovuto dalla convenuta potrebbe essere individuato nell'importo originariamente pattuito, oltre la rivalutazione; sicché, avendo ella corrisposto, per il periodo dal gennaio 1995 all'agosto 1999, un canone pari al doppio dell'importo che sarebbe dovuto, "il decreto ingiuntivo opposto dovrebbe essere revocato e la resistente condannata al pagamento di una somma inferiore a quella ivi indicata".

Peraltro, soggiunge il giudice *a quo*, non inciderebbe sulla rilevanza il fatto che questa Corte, con ordinanza n. 41 del 2002, abbia già deciso sulla medesima questione nel senso della manifesta inammissibilità, giacché in quella occasione l'incidente di costituzionalità era insorto in un diverso procedimento, concernente la convalida di sfratto per morosità.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il remittente prospetta la violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto diversi profili.

Sotto un primo profilo, il giudice *a quo* deduce una irragionevole disparità di trattamento, in quanto l'art. 32 della legge n. 724 del 1994 imporrebbe solo ai conduttori di immobili di proprietà pubblica, in violazione dell'autonomia negoziale, la modificazione del corrispettivo originariamente concordato con la controparte. Ad avviso del remittente, infatti, la natura pubblica del titolare del bene, ove ad essa non si accompagni un regime speciale dei beni di proprietà pubblica in ragione dei fini perseguiti attraverso tali beni, non potrebbe in alcun modo giustificare una disciplina derogatoria della normativa applicabile; in presenza di rapporti tutti regolati dalle norme di diritto privato, solo i conduttori titolari di un rapporto intercorrente con lo Stato sarebbero assoggettati alla immediata modificazione autoritativa del canone. La denunciata disparità di trattamento, prosegue il remittente, non potrebbe ritenersi compensata dalla "possibilità di risoluzione" del contratto accordata dall'articolo 32, comma 5, giacché tale norma sarebbe volta unicamente ad evitare al conduttore di essere "schiacciato" da un canone eccessivo; così come non potrebbe ritenersi eliminata dalla previsione della possibilità di ridurre l'importo del canone a quello di mercato, secondo quanto previsto dall'art. 5, commi 6, 7 e 7-bis, del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito dalla legge n. 507 del 1995, perché il conduttore di un immobile di proprietà pubblica avrebbe comunque perso le proprie garanzie a differenza del conduttore di un immobile privato. In sostanza, conclude sul punto il remittente, si sarebbe in presenza di un eccesso di potere legislativo giacché l'articolo 32 prevederebbe una disciplina discriminatoria rispetto alle norme della legge sull'equo canone, applicabili ai contratti di locazione di immobili non dello Stato.

Sotto altro profilo, il Tribunale di Ancona denuncia la disparità di trattamento che l'art. 32

introdurrebbe anche all'interno dei conduttori di immobili pubblici, per diversi aspetti. In primo luogo, viene censurata la disparità di trattamento creata attraverso l'applicazione al canone, a suo tempo liberamente determinato, di un coefficiente moltiplicatore fisso, che prescinde cioè sia dal momento in cui con la stipula del contratto tale canone è stato fissato, sia dal valore di mercato dell'immobile locato. Se si tiene conto di tali elementi di valutazione, osserva il remittente, il meccanismo automatico di maggiorazione solo apparentemente opererebbe in modo uniforme, mentre in realtà potrebbe condurre a risultati iniqui. La duplicazione o la quintuplicazione del canone, applicata ad immobili aventi le medesime caratteristiche, potrebbe infatti comportare, se non si tiene conto del momento in cui il canone originario è stato stabilito, effetti del tutto diversi. Né la violazione del principio di eguaglianza potrebbe ritenersi evitata dalle citate disposizioni del decreto-legge n. 415 del 1995, le quali pongono solo il valore di mercato dell'immobile quale limite massimo all'importo del canone.

In secondo luogo, il remittente denuncia la disparità di trattamento conseguente al fatto che la maggiorazione del canone non sarebbe stata adeguata in modo appropriato al reddito percepito dal nucleo familiare occupante; il legislatore ben avrebbe potuto articolare il numero dei coefficienti di moltiplicazione ovvero disporre che gli aumenti avrebbero dovuto essere proporzionali al reddito. Il percettore di un reddito di un miliardo, infatti, verrebbe assoggettato al medesimo trattamento di chi percepisce un reddito di ottanta milioni.

Una ulteriore violazione dell'articolo 3 viene ravvisata dal remittente nel fatto che il legislatore ha ancorato tutte le modificazioni al reddito percepito nel 1993, senza considerare in alcun modo rilevanti le eventuali successive modificazioni di tale reddito.

Infine, ad avviso del giudice *a quo*, posto che la legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), all'articolo 23, ha disposto che "a decorrere dal 1° gennaio 1994, il rapporto di locazione avente ad oggetto gli immobili del demanio e del patrimonio dello Stato destinati ad uso abitativo dei dipendenti pubblici è disciplinato dalla legge 27 luglio 1978, n. 392", la disposizione censurata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che ne risulterebbe tra i conduttori di immobili dello Stato dipendenti pubblici e i conduttori di immobili dello Stato che dipendenti pubblici non siano.

L'articolo 32 della legge n. 724 del 1994 violerebbe poi, secondo il remittente, anche i principî di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97, primo comma, della Costituzione, in quanto, se la finalità perseguita dalla disposizione censurata è quella di assicurare la redditività del patrimonio immobiliare pubblico, risulterebbe evidente che la maggiorazione in essa prevista determinerebbe, se applicata ad un canone notevolmente inferiore al valore corrente di mercato, un corrispettivo che, malgrado l'applicazione del coefficiente, sarebbe pur sempre, in termini assoluti, inferiore al valore di mercato, mentre se venisse applicata ad un canone di per sé già corrispondente, o di poco inferiore, a quel valore, determinerebbe un corrispettivo pari al valore locativo e quindi altissimo.

Quanto all'art. 5, comma 7-bis, del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito dalla legge n. 507 del 1995, il remittente ne deduce la illegittimità per la disparità di trattamento che esso introdurrebbe tra conduttori di immobili dello Stato e conduttori di immobili titolari di un rapporto intercorrente con privati, giacché gli aggiornamenti del canone, come rideterminato nel 1995, andrebbero computati, per i soli immobili pubblici, in base all'intera variazione ISTAT dei prezzi al consumo, mentre la legge sull'equo canone esclude il recupero integrale.

2. - Si è costituita la parte privata del giudizio principale, la quale, pur non formulando esplicitamente alcuna conclusione, richiama ad ogni effetto gli atti e i documenti del giudizio principale.

3. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Ancona vengano dichiarate non fondate.

La difesa erariale osserva che già prima della entrata in vigore dell'art. 32 della legge n. 724 del 1994, vi erano stati interventi legislativi finalizzati ad adeguare il canone di godimento dei beni pubblici, e ciò sia per consentire allo Stato una maggiorazione delle proprie entrate, sia per rendere i predetti canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatari privati ed evitare così gravi sperequazioni. Lo stesso articolo 32 è stato poi oggetto di chiarimenti e completamenti con successivi interventi legislativi; in particolare, con l'articolo 5, commi 6, 7 e 7-bis, del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito dalla legge n. 507 del 1995, il legislatore, oltre a stabilire i criteri di corresponsione degli aumenti dei canoni disposti dall'art. 32, si sarebbe anche dato carico di evitare sperequazioni proprio rispetto ai contratti tra privati, stabilendo che il canone per i beni pubblici non può comunque essere superiore alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche simili. Grazie a tali interventi, prosegue l'Avvocatura, il vero parametro al quale riferire gli aumenti dei canoni di locazione dei beni pubblici sarebbe costituito ormai dai valori di mercato, con i quali deve essere operato il bilanciamento dell'aumento autoritativo dei canoni che i privati sono tenuti a corrispondere. L'amministrazione potrebbe così, sulla base di scelte discrezionali, determinare il canone di concessione di un bene demaniale sia facendo riferimento direttamente al prezzo di mercato, sia al coefficiente di rivalutazione.

L'Avvocatura contesta quindi la fondatezza della censura relativa alla violazione della libertà negoziale. L'art. 32, infatti, non limiterebbe tale libertà, intesa come possibilità di instaurare e mantenere un rapporto giuridico, ma modificherebbe unicamente le condizioni del rapporto in corso e in particolare quella relativa al corrispettivo dovuto per il godimento del bene pubblico da parte del privato.

Quanto alla dedotta violazione del principio di eguaglianza per la disparità di trattamento tra conduttori dipendenti pubblici e conduttori privati, introdotta dall'art. 23 della legge 8 maggio 1998, n. 146, e non dall'art. 32 della legge n. 724 del 1994, l'Avvocatura rileva che tale disparità troverebbe giustificazione nel rapporto di servizio che lega il pubblico dipendente allo Stato, proprietario dell'immobile oggetto di locazione. Tanto ciò sarebbe vero che l'art. 3, comma 199, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) prevede che gli alloggi appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato devono essere concessi in locazione prioritariamente ai dipendenti dell'amministrazione finanziaria trasferiti in attuazione del piano di mobilità.

Da ultimo, l'Avvocatura osserva che la scelta del legislatore di adeguare i canoni mediante l'applicazione di coefficienti automatici - nel limite della media dei prezzi praticati in regime di libero mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe - troverebbe fondamento nella consistente mole del patrimonio immobiliare dello Stato, che non consentirebbe all'amministrazione di valutare i singoli casi concreti: scopo della norma sarebbe, infatti, quello di incrementare le entrate erariali adeguando i canoni di locazione ai valori di mercato.

4. - In prossimità dell'udienza pubblica, la parte privata ha depositato una memoria con la quale insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. Dopo aver ricordato il quadro normativo nel quale si inseriscono tali disposizioni e dopo aver sottolineato le conseguenze, nel caso di specie, della applicazione delle medesime disposizioni, la parte privata si diffonde nella illustrazione dei molteplici profili per i quali risulterebbe violato l'articolo 3 della Costituzione.

In primo luogo, si sostiene la violazione di detto parametro perché l'articolo 32 della legge n. 724 del 1994 avrebbe operato una differenziazione tra tutti coloro che godevano di un rapporto di locazione ad equo canone in corso, imponendo rilevanti modifiche contrattuali

soltanto ai conduttori di immobili di proprietà dello Stato, senza che sussista alcuna valida ragione in base alla quale il legislatore avrebbe dovuto favorire lo Stato locatore di diritto privato: tutti i locatori in regime di diritto privato avrebbero infatti il medesimo interesse a vedere adeguati i canoni dei propri beni. In tal modo, alla disparità di trattamento tra conduttori si sarebbe aggiunta anche quella tra locatori, a seconda della loro natura pubblica o privata.

Sotto altro profilo, la difesa privata deduce la violazione dell'articolo 3 della Costituzione, perché, attraverso la suddivisione dei conduttori di immobili pubblici in tre categorie e l'applicazione in maniera generalizzata e indiscriminata dell'aumento del canone a solo due di queste, il legislatore avrebbe trattato in modo uguale una molteplicità di contratti e di situazioni profondamente diversi tra loro.

Ed ancora, la difesa privata individua la violazione dell'articolo 3 per irragionevolezza, in quanto l'indicatore scelto dal legislatore, non essendo correlato al numero degli occupanti dell'immobile e alla imputazione dei singoli redditi individuali che concorrono a formare quello familiare, non sarebbe affatto sintomatico della capacità economica del nucleo familiare.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza delle disposizioni censurate consisterebbe, ad avviso della difesa privata, nel fatto che tutte le modifiche del canone sono state rapportate al reddito familiare del conduttore nel 1993 e che non vengono prese in alcun modo in considerazione eventuali successive modificazioni di tale reddito: il fluire del tempo e la modifica delle condizioni familiari potrebbero rendere ancora più ingiusto il trattamento riservato dallo Stato ai propri inquilini.

Quanto alla disparità di trattamento tra conduttori di immobili pubblici introdotta dall'articolo 23 della legge n. 146 del 1998, la difesa privata rileva l'erroneità e l'inconsistenza della giustificazione addotta dall'Avvocatura dello Stato, dal momento che il beneficio previsto da tale disposizione riguarderebbe i dipendenti pubblici che non godono del bene per ragioni di servizio: l'articolo 32, comma 3, della legge n. 724 de 1994 aveva infatti già escluso dagli aumenti gli alloggi di servizio.

L'articolo 3 della Costituzione sarebbe poi violato perché la disciplina censurata sarebbe irragionevole, dal momento che, in assenza di principi di ordine pubblico economico, derogherebbe retroattivamente alla volontà contrattuale delle parti.

La medesima disciplina, secondo la parte privata, sarebbe irragionevole anche perché l'aumento dei canoni deriverebbe da un elemento esterno al contratto di locazione, del tutto irrilevante nella regolamentazione pattizia dei contrapposti interessi, quale un coefficiente di moltiplicazione del tutto svincolato dalla data di stipula del contratto e dal valore di mercato dell'immobile e di per sé non sintomatico di capacità contributiva del conduttore.

Ed ancora, le disposizioni censurate sarebbero irragionevoli, dal momento che, mentre nel settore delle locazioni private l'equo canone è stato abolito rispettando i contratti in corso, per il limitato settore delle locazioni di immobili pubblici il legislatore avrebbe provveduto a modificare solo un ristrettissimo numero di contratti senza neanche ottenere, se non in pochi casi, l'adeguamento dei canoni al valore di mercato. In sostanza, osserva la parte privata, la normativa censurata sarebbe volta a conseguire un maggior introito per le casse dello Stato attraverso un meccanismo contorto, irragionevole e fonte di profonde disparità di trattamento.

Nella memoria si sostiene, inoltre, che l'art. 32 denunciato avrebbe violato anche i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., posto che dalla sua applicazione deriverebbero effetti non coerenti rispetto alla finalità che si intendeva perseguire e cioè quella di assicurare una adeguata redditività del patrimonio immobiliare pubblico.

La parte privata contesta poi l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale, nella scelta del parametro da applicare al caso concreto, la pubblica amministrazione avrebbe avuto un margine di discrezionalità. Al contrario, rileva la parte privata, la pubblica amministrazione è stata obbligata ad aumentare i canoni in base ai coefficienti oggetto di censura: il riferimento al prezzo di mercato è stato fatto dall'art. 5, comma 6, del decreto-legge n. 415 del 1995 solo per indicare il limite entro il quale poteva essere effettuata la rivalutazione e sarebbe stato così violato il diritto dei conduttori a mantenere inalterate le condizioni contrattuali a suo tempo concordate, con violazione degli accordi negoziali che quelle condizioni contenevano e che le parti ritenevano conformi ai propri interessi.

Da ultimo la difesa della parte privata si sofferma sull'incostituzionalità dell'art. 5, comma 7-bis, del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 507 del 1995, rilevando che l'aggiornamento annuale del canone pari al 100% della variazione dei prezzi al consumo accertata dall'ISTAT è frutto di una imposizione autoritativa in corso di rapporto, ancor più discriminatoria giacché adottata in un momento storico nel quale i locatori privati non potevano applicare ai propri canoni una siffatta percentuale.

### *Considerato in diritto*

1. - Viene all'esame della Corte la disciplina posta dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Nelle sue varie disposizioni, e segnatamente nei commi 1, 2 e 4 denunciati, l'articolo 32 stabilisce, in breve, un aumento del canone di locazione degli immobili di proprietà dello Stato ad uso abitativo, prendendo a riferimento il reddito del nucleo familiare del conduttore nell'anno 1993 e prevedendo che se nel 1993 tale reddito fosse compreso tra 40 e 80 milioni il canone venisse raddoppiato e quintuplicato nel caso in cui fosse superiore agli 80 milioni.

In relazione a tale disciplina, il Tribunale di Ancona deduce, sotto vari profili, il contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Sarebbe, innanzitutto, violato il principio di eguaglianza perché, pur essendo i rapporti di locazione stipulati con lo Stato assoggettati alla disciplina di diritto privato, l'art. 32 stabilirebbe solo per questi rapporti una moltiplicazione autoritativa del canone, così differenziando irragionevolmente la posizione dei conduttori di immobili pubblici rispetto a quella dei conduttori di immobili privati.

Inoltre, poiché il coefficiente di moltiplicazione adottato prescinde completamente da elementi oggettivi di valutazione, quali il momento in cui è stato pattuito il canone da rivalutare e il valore di mercato dell'immobile locato, si potrebbe verificare una disparità di trattamento tra conduttori di immobili dalle caratteristiche simili.

Peraltro, posto che i coefficienti di rivalutazione sono solo due e per di più non adeguati a sufficienza al reddito percepito dal nucleo familiare, l'art. 32 creerebbe anche una disparità di trattamento tra soggetti appartenenti a nuclei familiari con redditi che si trovano al limite degli scaglioni di reddito individuati.

Sotto altro profilo, sarebbe violato il canone della ragionevolezza a causa della mancata considerazione delle eventuali riduzioni del reddito familiare che si siano verificate dopo il 1993 (anno di imposta preso a riferimento per stabilire se applicare un coefficiente di rivalutazione e quale).

Ed ancora, posto che l'articolo 23 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento

dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario) ha ripristinato, a far data dal 1994, per i conduttori di immobili pubblici che siano pubblici dipendenti il regime di determinazione del canone stabilito dalla legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), l'art. 32 sarebbe illegittimo per la disparità di trattamento che dalla sua applicazione deriverebbe tra conduttori di immobili pubblici che siano pubblici dipendenti e conduttori della medesima tipologia di immobili che pubblici dipendenti non siano.

Ad avviso del remittente, l'art. 32 contrasterebbe anche con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto prevederebbe un meccanismo di rivalutazione automatica, da applicare senza alcun margine di discrezionalità, che potrebbe risultare inadeguato rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore.

Oggetto di una specifica questione di legittimità costituzionale è, infine, l'articolo 5, comma 7-bis, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415 ( Proroga dei termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1995, n. 507, il quale, nel prevedere che gli aggiornamenti del canone, come rideterminato nel 1995, andrebbero computati, per i soli immobili pubblici, in base all'intera variazione ISTAT dei prezzi al consumo, introdurrebbe una disparità di trattamento tra i conduttori di tali immobili e i conduttori ai quali si applica la legge sull'equo canone che limita la rivalutazione del canone al 75 per cento del predetto indice.

## 2. - Le questioni non sono fondate.

Prima di affrontarne l'esame, giova rammentare che questa Corte è già stata investita, in precedenti occasioni, dello scrutinio di costituzionalità della disciplina sulla quale ora si appuntano i dubbi del Tribunale di Ancona. Sebbene in quei giudizi - definiti, rispettivamente, con le ordinanze n. 41 del 2002 e n. 63 del 1999 e con la sentenza n. 88 del 1997 - la deliberazione non sia mai approdata al merito delle censure allora sollevate, si è tuttavia avuto modo di puntualizzare taluni aspetti significativi della normativa implicata e le ragioni sottese all'intervento legislativo oggetto dei dubbi di costituzionalità.

In particolar modo con la sentenza n. 88 del 1997, che ha dichiarato inammissibili le questioni in parte analoghe a quelle ora all'esame proposte avverso l'art. 32, commi 1 e 2, della legge n. 724 del 1994, per non aver il remittente ponderato in modo idoneo il complessivo quadro normativo di riferimento, questa Corte ha precisato che l'obiettivo di adeguamento dei canoni dei beni pubblici è stato perseguito da diversi provvedimenti legislativi nel corso dei primi anni '90 "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", giacché, proprio sotto quest'ultimo profilo, si erano venute a creare "gravi sperequazioni". Sicché, l'art. 32 citato, lungi dal rappresentare "un *unicum* nel suo genere" (così ancora la sentenza n. 88 del 1997), si inserisce in una tendenza legislativa della quale sono espressione, tra l'altro, l'art. 12, commi 5 e 6, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90 (Disposizioni in materia di determinazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, di rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto e di contenzioso tributario, nonché altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165, che ha previsto 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; nonché l'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che ha stabilito, 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”.

Non è poi senza rilievo il fatto che, sempre in occasione della citata sentenza n. 88 del 1997, la Corte abbia soffermato la propria attenzione sui “chiarimenti e completamenti” di cui l'art. 32 della legge n. 724 del 1994 è stato oggetto da parte dell'art. 5, commi 6 e 7-*bis*, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1995, n. 507. A tal riguardo, si è evidenziato che le disposizioni da ultimo richiamate non solo hanno individuato i criteri per la corresponsione degli aumenti dei canoni di cui all'art. 32, cristallizzando l'aumento per la durata di sei anni a partire dal 1° gennaio 1996, ma, al contempo, hanno provveduto a garantire il tetto massimo della rideterminazione dell'ammontare complessivo dei canoni per i beni pubblici - che “non può comunque essere superiore alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe” - e ciò al fine “di evitare sperequazioni rispetto ai contratti con i privati”. In definitiva, il legislatore ha contenuto l'aumento autoritativo dei canoni che i privati sono chiamati a corrispondere, provvedendo ad “un bilanciamento con i valori di mercato, che costituiscono il limite massimo dell'incremento” (sempre la sentenza n. 88 del 1997).

3. - Alla luce di tali premesse va dunque esaminata, anzitutto, la denuncia, in riferimento all'art. 3 Cost., dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 32 della legge n. 724 del 1994.

La violazione, sotto distinti profili, del principio di eguaglianza, induce a rammentare, anzitutto, che, come questa Corte ha più volte affermato (vedi, tra le altre, sentenze n. 89 del 1996 e n. 5 del 2000), il giudizio richiesto in questi casi, involgendo la verifica sul corretto uso del potere normativo, implica una analisi sulle ragioni che portano una determinata disciplina ad operare, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione oppure quella specifica distinzione. Ed è soltanto l'emergere, all'esito di una siffatta verifica, di una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta che potrà consentire di ravvisare un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché esso si viene a fondare sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse. Ma, va soggiunto che, non potendo lo scrutinio di costituzionalità travalicare in apprezzamenti che sconfinino nel merito delle opzioni legislative, non può ovviamente essere presa in considerazione, agli effetti di un ipotetico contrasto con il canone dell'eguaglianza, “qualsiasi incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che una determinata previsione normativa possa, sotto alcuni profili o per talune conseguenze, lasciar trasparire” (così la citata sentenza n. 5 del 2000).

Ed ancora, proprio tenuto conto del tenore delle doglianze proposte, va rilevato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nel nostro sistema costituzionale non è 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 (tra le tante, sentenza n. 446 del 2002, ordinanza n. 327 del 2001, sentenza n. 393 del 2000, sentenza n. 416 del 1999).

Non ultimo è il rilievo, che investe segnatamente lo specifico tema di indagine, avendo il remittente invocato più volte a *tertium comparationis* la disciplina sull'equo canone, sulla portata della normativa in materia di determinazione del canone di locazione vigente all'epoca dell'introduzione delle denunciate disposizioni. L'art. 11 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359 - sui c.d. patti in deroga - rimettendo ai variabili equilibri del mercato degli affitti la determinazione dei canoni di locazione era già nel senso del tendenziale superamento dei precedenti indici convenzionali e coefficienti di valutazione utilizzati dalla

legge n. 392 del 1978 (si vedano le sentenze n. 21 del 1996 e n. 236 del 1994, nonché, per l'affermazione del definitivo superamento della disciplina dell'equo canone - a seguito della legge 23 dicembre 1998, n. 431 recante "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo" - le sentenze n. 299 e n. 176 del 2000).

4. - Ciò posto e venendo all'esame delle singole censure, va in primo luogo considerato che, nel caso all'esame, lungi dal porre una disciplina con effetti retroattivi, il legislatore ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 1995, indipendentemente dalla scadenza dei rapporti in corso (art. 32, comma 4), un aumento del canone annuo dovuto per i beni patrimoniali dello Stato concessi o locati a privati (art. 32, comma 1) e, segnatamente, quanto ai beni patrimoniali e demaniali destinati ad uso abitativo, l'incremento è stabilito secondo un coefficiente che varia in base al reddito complessivo del nucleo familiare (art. 32, comma 2). Così operando, il legislatore ha però escluso dall'ambito di applicazione della disciplina testè richiamata, tra l'altro, i soggetti appartenenti ad un nucleo familiare con reddito complessivo, riferito all'anno di imposta 1993, non superiore a quaranta milioni di lire (art. 32, comma 3), consentendo altresì, nel caso di maggiorazione ritenuta "eccessiva", di recedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, dal rapporto di locazione (art. 32, comma 5). Ed ancora, tramite il comma 6 dell'art. 5 del decreto-legge n. 415 del 1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 507 del 1995, si è stabilito che la corresponsione dei canoni di cui all'art. 32 denunciato avvenga, per l'anno 1995, in due soluzioni e, soprattutto, che l'ammontare complessivo del canone "non può comunque essere superiore alla media dei prezzi praticati in regime di libero mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe". Per la determinazione del prezzo in regime di mercato, il successivo comma 7 abilita l'assegnatario a presentare all'amministrazione una perizia giurata. Sicché, il comma 7-bis del medesimo decreto-legge n. 415 del 1995 prevede che il canone determinato ai sensi dei precedenti commi 6 e 7 "resta valido per sei anni a decorrere dal 1° gennaio 1996", a parte l'aumento annuale in misura corrispondente alla variazione dell'indice dei prezzi accertata dall'ISTAT.

È dunque agevole rilevare, in riferimento alla prima delle censure che il giudice *a quo* muove alla disciplina posta dall'art. 32, che si tratta di un intervento legislativo il quale, orientato secondo la finalità, già evidenziata, di incremento delle entrate statali anche in vista del riequilibrio delle gravi sperequazioni createsi rispetto ai corrispettivi pagati in favore di locatori privati, modula comunque il suo impatto secondo modalità, non irragionevoli, di temperamento degli effetti sul rapporto di locazione in corso, sia diversificando gli incrementi in base alla consistenza del reddito dei conduttori, sia prevedendo la possibilità di recedere dal rapporto stesso, sia consentendo l'adempimento in più soluzioni.

Ma v'è di più: la disciplina denunciata limita l'aumento del canone locatizio ad una misura che non può superare la media dei prezzi praticati in regime di libero mercato. Ed è particolarmente significativo che il legislatore abbia operato un siffatto bilanciamento proprio con i valori di mercato, giacché - come rilevato in precedenza - il già vigente art. 11 del decreto-legge n. 333 del 1992, sui cd. patti in deroga, rimettendo ai variabili equilibri del mercato degli affitti la determinazione dei canoni di locazione, comportava un tendenziale superamento dei precedenti indici convenzionali e coefficienti di valutazione utilizzati dalla legge n. 392 del 1978. E alla disciplina dell'equo canone il remittente fa, appunto, riferimento come *tertium comparationis*, la quale però, alla luce di quanto appena detto, non può considerarsi come idoneo termine di raffronto.

Non va poi trascurata, in relazione alla dedotta incidenza delle disposizioni censurate sull'autonomia contrattuale - sebbene, nella prospettazione della questione, la doglianza non assuma un rilievo autonomo, ma solo rafforzativo dell'evocata violazione dell'art. 3 Cost. -, la circostanza che la determinazione del canone rimessa, dalle norme denunciate, al regime di libero mercato, abilitando altresì il conduttore dell'immobile ad avvalersi a tal fine di una propria perizia giurata, si viene a sostituire non già ad una pattuizione negoziale sul corrispettivo della locazione, bensì ad una determinazione legale dello stesso, secondo quanto

previsto dagli artt. 12-22 della legge n. 392 del 1978, tant'è che l'art. 79 della stessa legge stabilisce la nullità delle pattuizioni contrarie. Senza tacere poi il fatto che, come più volte affermato da questa Corte, l'autonomia negoziale è tutelata dalla Costituzione solo in via meramente indiretta, come strumento della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), il cui esercizio può tuttavia essere limitato per le ragioni indicate dallo stesso art. 41 (cfr., tra le molte, sentenze n. 393 e n. 70 del 2000, n. 268 del 1994, n. 241 del 1990 e n. 89 del 1984).

4.1. - In ordine alle ulteriori censure che investono direttamente i coefficienti di rivalutazione dei canoni locatizi, deve anzitutto ribadirsi che l'aumento dei canoni dovuti per i beni patrimoniali dello Stato, di cui all'intervento legislativo censurato, tiene conto, in primo luogo, del reddito complessivo del nucleo familiare assegnatario dell'immobile, modulando l'incremento del canone a seconda della sua consistenza.

La disciplina denunciata è frutto di una valutazione del legislatore orientata ad un aumento non indiscriminato dei canoni, essendo stati utilizzati al riguardo i criteri, di natura oggettiva, del reddito dell'assegnatario del bene e del valore di mercato degli immobili locati, quest'ultimo assunto a regola di chiusura per temperare l'incremento complessivo del canone derivante dall'applicazione dei coefficienti di rivalutazione.

Si tratta, quindi, di un non irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa, rispetto alla quale il giudice *a quo* oppone, più che altro, considerazioni di opportunità volte a porre rimedio, secondo il suo personale apprezzamento, a mere incoerenze e disarmonie della normativa censurata, che, però, come in precedenza ricordato, non possono assurgere a motivo di incostituzionalità della medesima. Né, peraltro, può nella specie assumere rilievo l'eventuale sussistenza di inconvenienti di fatto nell'applicazione delle disposizioni denunciate, che pure il giudice *a quo* adduce a fondamento delle sue doglianze, giacché questi risultano essere elementi irrilevanti ai fini del giudizio di costituzionalità (cfr., *ex plurimis*, ordinanze n. 155 del 2005 e n. 121 del 2003).

4.2. - Né di maggior consistenza è la censura sul preteso contrasto con l'art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra conduttori che siano dipendenti pubblici e conduttori che non lo siano, ciò in quanto l'articolo 23 della legge n. 146 del 1998 ha ripristinato, con effetto retroattivo, per i conduttori di immobili di proprietà dello Stato che siano pubblici dipendenti, il regime di determinazione del canone stabilito dalla legge 27 luglio 1978, n. 392.

Il remittente, infatti, pone in comparazione situazioni non omogenee, per di più invocando l'estensione della norma di favore di cui al citato art. 23, mentre il censurato art. 32, di cui deve fare applicazione, non opera, sotto tale profilo, alcuna distinzione tra conduttori dei beni immobili di proprietà dello Stato.

5. - Quanto al dedotto contrasto delle disposizioni di cui all'art. 32, commi 1, 2 e 4, della legge n. 724 del 1994 con l'art. 97, primo comma, Cost., anche siffatta doglianza, alla luce delle precedenti argomentazioni, risulta infondata.

Deve al riguardo rilevarsi che i criteri legali di determinazione dell'incremento dei canoni, con il temperamento rappresentato dal limite di aumento non superiore alla media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe, rispondono ad esigenze di uniformità di disciplina dei rapporti implicati, tanto più rilevanti allorché, come nella specie, investano il complesso dei beni patrimoniali che lo Stato deve gestire su tutto il territorio nazionale. Sicché è da escludersi che una disciplina così conformata possa vulnerare proprio i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'evocato art. 97 Cost.

6. - Il Tribunale di Ancona denuncia, infine, l'art. 5, comma 7-bis, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1995, n. 507, il quale prevede che il canone di locazione rideterminato nel 1995 venga aggiornato negli anni

successivi in base all'intera variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati accertata dall'ISTAT. Ad avviso del remittente sarebbe violato l'art. 3 della Costituzione, in quanto si creerebbe una disparità di trattamento rispetto al regime degli aggiornamenti del canone valido per i rapporti di locazione tra privati.

Invero, la disposizione censurata, letta integralmente, non prevede soltanto che l'aggiornamento annuale del canone avvenga in misura corrispondente alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati accertata dall'ISTAT - e non già al 75 per cento di detta variazione, come previsto dall'art. 24 della legge n. 392 del 1978, richiamato anche dall'art. 11 della legge n. 333 del 1992, e non più dalla legge n. 431 del 1998 - ma stabilisce, altresì, che "il canone determinato in base ai commi 6 e 7 resta valido per sei anni a decorrere dal 1 gennaio 1996".

Posto dunque che i rapporti di locazione di immobili di proprietà statale hanno una durata maggiore rispetto a quella, quadriennale, stabilita per gli immobili privati, non può reputarsi irragionevole e discriminatorio il differente trattamento in punto di rivalutazione annuale del canone, giacché non sussiste piena omogeneità tra le situazioni poste a raffronto.

Peraltro, la consistenza della doglianza risulta ancor più debole ove si consideri che, anche nella fattispecie in esame, è suscettibile di operare il limite posto dal comma 6 dello stesso art. 5; sicché, pur tenuto conto dell'incremento annuale in base alla variazione indicata dagli indici ISTAT, l'ammontare complessivo del canone non può, in ogni caso, superare la media dei prezzi praticati in regime di mercato per immobili aventi caratteristiche analoghe.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 2 e 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli art. 3 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Ancona con l'ordinanza in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7-*bis*, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 415 (Proroga dei termini a favore dei soggetti residenti nelle zone colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994 e disposizioni integrative del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1995, n. 507, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal medesimo Tribunale di Ancona con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2005.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*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.*