



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**TERZA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott.	Raffaele FRASCA	- Presidente -
Dott.	Roberto SIMONE	- Consigliere -
Dott.ssa	Stefania TASSONE	- Consigliera -
Dott.	Stefano Giaime GUIZZI	- Rel. Consigliere -
Dott.	Raffaele ROSSI	- Consigliere -

Oggetto

**LOCAZIONE USO  
DIVERSO**

Locazioni "passive"  
delle Pubbliche  
Amministrazioni -  
Occupazione "sine  
titolo" - Indennità -  
Riduzione ex Art. 3,  
co. 4, d.l. n. 95 del  
2012 - Efficacia  
temporale

**R.G.N. 14481/2022**

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 14481-2022 proposto da:  
MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE, in persona del Ministro  
"pro tempore", domiciliato "ex lege" in via dei Portoghesi 12,  
presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e  
difende per legge;

**- ricorrente -**

**contro**

INARCASSA-CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA  
PER GLI INGEGNERI ED ARCHITETTI LIBERI PROFESSIONISTI, in  
persona del Presidente "pro tempore", domiciliata "ex lege" preso  
l'indirizzo di posta elettronica del proprio difensore come in atti,  
rappresentata e difesa dall'Avvocato

**- controricorrente -**

Cron.

Rep.

Ud. 17/4/2025

Adunanza camerale



Avverso la sentenza n. 2334/2022 della Corte d'appello di Roma, depositata in data 03/05/2022;  
udita la relazione della causa svolta nell'adunanza camerale del 17/04/2025 dal Consigliere Dott. Stefano Giaime GUIZZI.

### **FATTI DI CAUSA**

1. Il Ministero dell'Economia e Finanze ricorre, sulla base di due motivi, per la cassazione della sentenza n. 2334/22, del 3 maggio 2022, della Corte d'appello di Roma, che – respingendone, per quanto qui ancora di interesse, il gravame avverso la sentenza n. 21926/16, del 29 ottobre 2015, del Tribunale della stessa città (accogliendo, invece, quello della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza degli Ingegneri e Architetti Liberi Professionisti; d'ora in poi, "INARCASSA") – ha così provveduto.

Essa ha condannato il predetto Ministero a corrispondere a INARCASSA la somma di € 110.641,08, in relazione al contratto di locazione di immobile ad uso non abitativo già intercorso tra di essi, escludendo – secondo quanto ancora rileva in questa sede di legittimità – che le somme dovute quale indennità di occupazione "*sine titulo*", per il periodo dal 7 luglio al 16 ottobre del 2012 (data, quest'ultima, di rilascio della "*res locata*"), dovessero essere liquidate non in misura corrispondente all'importo del canone di locazione, bensì nella minor somma risultante dal combinato disposto dell'art. 1591 cod. civ. e dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135.

2. Riferisce, in punto di fatto, l'odierno ricorrente di essersi opposto ad un provvedimento monitorio con il quale gli era stato ingiunto di pagare ad INARCASSA la somma di € 231.290,12, a titolo di saldo canoni, indennità di occupazione a decorrere dal



mese di gennaio 2011 fino a ottobre 2012, oltre che di pregresse morosità, il tutto maggiorato di interessi di mora, in relazione alla locazione di un immobile sito in Roma, alla via Pastrengo.

Radicato il giudizio di opposizione, il Ministero deduceva di nulla più dovere – all’infuori dell’aggiornamento ISTAT del canone di locazione – per essere cessato il rapporto locativo il 9 gennaio 2012, con riconsegna dell’immobile il successivo 16 ottobre. In sede di precisazione delle conclusioni, poi, l’opponente chiedeva – la sola questione ancora oggi di interesse – che il calcolo dell’indennità di occupazione, per il periodo dal 7 luglio al 16 ottobre 2012, avvenisse sulla base di quanto disposto dell’art. 1591 cod. civ. e dell’art. 3 del d.l., n. 95 del 2012, convertito in legge n.135 del 2012, norma, quest’ultima, a mente della quale, per i contratti stipulati, a fini istituzionali, dalle Pubbliche Amministrazione in veste di conduttrice, non solo i canoni di locazione sono ridotti – per esigenze c.d. di “*spending review*” – a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto, ma analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Il giudice di prime cure, pur accogliendo parzialmente l’opposizione, rideterminando la misura del credito spettante all’opposta, rigettava, tuttavia, tale eccezione, decisione confermata dal giudice d’appello.

Quest’ultimo, in particolare, rilevava che il testo della norma suddetta, come modificato dall’art. 24, comma 4, lett. a), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, dovesse trovare applicazione solo a far data dal 1° luglio 2014, mentre, nella specie, “i canoni in esame riguardano il periodo antecedente gennaio-ottobre 2012”, risultando, inoltre, “il contratto già scaduto alla data di



entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 95 del 2012".

3. Avverso la sentenza della Corte capitolina ha proposto ricorso per cassazione il Ministero, sulla base – come detto – di due motivi.

3.1. Il primo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni in l. n. 135 del 2012, in combinato disposto con l'art. 1591.

Secondo il ricorrente, infatti, la sentenza impugnata, pur avendo "esattamente sussunta", ai fini del calcolo della relativa indennità, la permanenza dell'occupazione dell'immobile già condotto in locazione – dalla scadenza del contratto, il 9 gennaio 2012, fino all'effettivo rilascio del bene, il successivo 16 ottobre – "nella fattispecie prevista in astratto dall'art. 1591 cod. civ.", non avrebbe considerato che questa norma non impone affatto che l'indennità di occupazione debba essere pari al "corrispettivo convenuto" dalle parti contrattuali, dovendo, infatti, tenersi conto dell'incidenza su di esso, "in misura riduttiva", di "disposizioni speciali di legge".

Orbene, nell'ipotesi che qui occupa, si sarebbe dovuta considerare l'incidenza del predetto art. 3 del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni in l. n. 135 del 2012, come ulteriormente modificato dall'art. 24, comma 4, lett. a), del d.l. n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, nella l. n. 89 del 2014.

Esso, come detto, non ha solo previsto che, per i contratti di locazione "passivi" delle Pubbliche Amministrazioni, il canone di locazione – a far data, inizialmente, dal 1° gennaio 2013, ma poi dal 1° gennaio 2015, in forza delle modificazioni apportate dalla legge di conversione – sia ridotto del 15% (con applicazione anche



ai contratti di locazione scaduti alla medesima data), ma che analogo analogo riduzione si applichi anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del suddetto decreto n. 95 del 2012.

Orbene, la Corte territoriale, nel ritenere che tali disposizioni trovino applicazione solo dal 1° luglio 2014 (come stabilito dalla suddetta legge n. 89 del 2014), non avrebbe dato rilievo alla previsione di cui comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 95 del 2012 (presente nel testo originario del decreto e mai modificata dagli interventi emendativi che pure hanno interessato tale articolo), secondo cui "analoga riduzione" si applica "anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo" alla data di entrata in vigore del suddetto decreto n. 95 del 2012, ovvero il 7 luglio 2012. Di conseguenza, tale riduzione era destinata ad operare, nel caso di specie, almeno per le somme dovute a titolo di indennità di occupazione dalla suddetta data del 7 luglio, fino a quella – 16 ottobre 2012 – del rilascio del bene.

Analogamente, sostiene il ricorrente, poiché l'indennità di occupazione va commisurata al "corrispettivo convenuto" di cui all'art. 1591 cod. civ., nel significato dianzi delineato (vale a dire, non solo quello risultante dalla pattuizione dalle parti, ma anche dall'applicazione della disciplina legale), il giudice d'appello avrebbe dovuto dare rilievo a quanto previsto pure nel comma 6 dell'art. 3 del suddetto d.l. n. 95 2012. In base ad esso, infatti, sempre per le locazioni passive concluse da pubbliche amministrazioni ed aventi ad oggetto immobili per finalità istituzionale, la suddetta riduzione del 15% – operante, come detto, per gli utilizzi in assenza di titolo, non meno che per le locazioni – si applica il canone "congruito dall'Agenzia del Demanio", ovvero non quello stabilito convenzionalmente dai contraenti, ma ritenuto congruo dalla suddetta Agenzia all'esito di valutazione disciplinata dal comma 222 dell'art. 2 della legge 23



dicembre 2009, n. 191, dal comma 479 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dall'art. 65 del d.lgs. 30 luglio 1990, n. 300.

3.2. Il secondo motivo denuncia – ex art. 360, comma 1, n. 3), cod. proc. civ. – violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

Si duole il ricorrente della condanna al pagamento di somma corrispondente al doppio del contributo unificato, comminatagli in conseguenza del rigetto dell'appello, condanna "ex lege" esclusa per le amministrazioni dello Stato.

4. Ha resistito all'avversaria impugnazione, con controricorso, INARCASSA, chiedendo che la stessa sia dichiarata inammissibile o, comunque, rigettata.

5. La trattazione del ricorso è stata fissata ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

6. Entrambe le parti hanno presentato memoria.

7. Non consta, invece, la presentazione di requisitoria scritta da parte del Procuratore Generale presso questa Corte.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

8. Il ricorso va accolto, sebbene nei limiti di seguito precisati.

8.1. Il primo motivo è fondato, seppure solo quanto alla necessità che l'indennità, dovuta dal Ministero, per l'occupazione "sine titulo" dell'immobile – dal 7 luglio 2012, fino al 16 ottobre successivo, data di rilascio dello stesso – fosse calcolata



decurtando, dalla somma pattuita quale canone di locazione, un importo pari al 15 %.

8.1.1. Deve, infatti, darsi seguito a quanto già affermato da questa Corte, secondo cui la "riduzione del 15%, prevista dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135 del 2012 (come modificato dall'art. 24, comma 4, lett. a, del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 89 del 2014), per le indennità dovute per l'utilizzo a fini istituzionali di immobili, in assenza di titolo, da parte delle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. n. 196 del 2009, nonché dalle Autorità indipendenti (ivi inclusa la Consob), si applica con decorrenza dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2012" (cfr. Cass. Sez. 3, sent. 4 gennaio 2023, n. 163, Rv. 666491-01).

Né tale esito può ritenersi precluso – come sostenuto da INARCASSA nel proprio controricorso – in ragione della "tardività" dell'eccezione con cui il Ministero ha chiesto ridursi l'entità del suo debito indennitario ai sensi della norma suddetta, giacché sollevata solo in occasione della comparsa conclusionale di primo grado. Difatti, avendo il giudice di prime cure esaminato nel merito tale eccezione, pur dando atto che essa fu proposta in comparsa conclusionale, ha mostrato di superare il rilievo relativo alla sua tardività, ciò che avrebbe imposto a INARCASSA non una mera riproposizione ex art. 346 cod. proc. civ. (che essa assume di aver compiuto, ma della quale non vi è traccia nella sentenza impugnata), ma l'esperimento, sul punto, di uno specifico motivo di appello incidentale. Opera, al riguardo, il principio secondo cui l'appello incidentale è necessario per ogni questione che risulti, comunque, "considerata dalla sentenza impugnata, la quale su di essa ha adottato una statuizione, cioè una motivazione che può



essere articolata o con affermazioni espresse o con affermazioni enunciate in modo indiretto, le quali, però, rivelino in modo chiaro la sua valutazione di fondatezza o infondatezza” (così, in motivazione, Cass. Sez. Un., sent. 12 maggio 2017, n. 11799, Rv. 644305-01).

8.1.2. Non fondata, invece, è la pretesa del ricorrente di dare rilievo al canone come “congruito” dall’Agenzia del Demanio, perché il citato comma 6 dell’art. 2 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in l. n. 135 del 2012, vale “*expressis verbis*” solo per “i contratti di nuova stipulazione”.

8.2. Il secondo motivo resta assorbito dall’accoglimento del primo.

9. In conclusione, il ricorso va accolto in relazione al suo primo motivo, per quanto di ragione, e la sentenza impugnata va cassata in relazione, con rinvio alla Corte d’appello di Roma, in diversa sezione e composizione, per la decisione sul merito e sulle spese di lite, ivi comprese quelle del presente giudizio di legittimità, in applicazione del seguente principio di diritto:

*“la riduzione del 15%, prevista dall’art. 3, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135 del 2012 (come modificato dall’art. 24, comma 4, lett. a, del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 89 del 2014), per le indennità dovute per l’utilizzo a fini istituzionali di immobili, in assenza di titolo, si applica con decorrenza dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 95 del 2012”.*

**P.Q.M.**



La Corte accoglie per quanto di ragione il primo motivo di ricorso, dichiarando assorbito il secondo, e cassa in relazione la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa sezione e composizione, anche per le spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, all'esito dell'adunanza camerale della Sezione Terza Civile della Corte di Cassazione, svoltasi il 17 aprile 2025.

Il Presidente  
Raffaele FRASCA

