

EDILIZIA ED URBANISTICA: Edilizia popolare ed economica - Cessione in proprietà - Riscatto – Accettazione e comunicazione del prezzo da parte dell'amministrazione.

Cass. civ, Sez. I, 10 febbraio 2021, n. 3280

- in *Archivio delle Locazioni del condominio e dell'immobiliare*, 6, 2021, pag. 646.

“[...] in tema di cessione in proprietà di alloggi residenziali pubblici, laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si concluda con l'accettazione e la comunicazione del prezzo (determinato ai sensi della L. n. 513 del 1977, art. 28), da parte dell'amministrazione, con conseguente riconoscimento definitivo del diritto dell'assegnatario al trasferimento della proprietà dell'alloggio, suscettibile di esecuzione in forma specifica ex art. 2932 c.c., si attua la trasformazione irreversibile del diritto al godimento dell'alloggio assegnato, condotto in locazione semplice, in diritto al trasferimento della proprietà dell'alloggio stesso, e, dovendosi presumere che l'esame dei requisiti soggettivi sia già stato effettuato dall'amministrazione, salvo il successivo atto pubblico di trasferimento della proprietà, non può intervenire, prima del suddetto atto traslativo, la decadenza dall'assegnazione in locazione, in relazione all'accertamento di determinati fatti sopravvenuti o scoperti successivamente da parte dell'amministrazione [...]”.

Svolgimento del processo

La Corte d'appello di Brescia, con sentenza n. 1470/2014, depositata in data 11/12/2014, - in controversia promossa, nel 2009, da V.P., nei confronti dell'A.L.E.R. - Provincia di Cremona e del Comune di Cremona, al fine di sentire dichiarare l'invalidità del provvedimento di decadenza dall'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale popolare, del dicembre 2001 (stante l'assenza dell'assegnatario nello stabile), per il venire meno del requisito della residenza nel Comune e nell'alloggio assegnatogli in locazione (dallo IACP di Cremona, cui poi era subentrato l'ALER), con reiscrizione del suo nominativo nel registro dei residenti nel Comune e declaratoria di illegittimità dello sfratto intimatogli dal Comune nel 2008, nonchè per sentire accertare il suo diritto di riscatto dell'alloggio, ex L. n. 560 del 1993, in (OMISSIS), quale figlio di profughi provenienti dall'Istria, su domanda presentata sin dal 1994, ed il conseguente obbligo dei convenuti di alienargli l'alloggio di cui era assegnatario, ha riformato la decisione di primo grado, che aveva, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario ed il difetto di legittimazione passiva del Comune con riferimento alla domanda di re-iscrizione nel registro dei residenti del Comune, accolto le domande attoree, accertato la sussistenza del diritto di riscatto e delle condizioni per il trasferimento dell'alloggio

(anzi, del "già avvenuto trasferimento"), ai sensi della L. 513/1977 e succ. modifiche, nonché della L.R. Lombardia n. 28 del 1990, art. 45, che a detta normativa faceva rinvio, a far data dal 9/3/2000, nella quale l'ALER aveva inoltrato al V. comunicazione dell'accettazione della domanda di riscatto (presentata nel dicembre 1994) e del prezzo di cessione deliberato, il cui pagamento (Lire 720.000) era stato regolarmente effettuato (e l'irrilevanza, ai fini di causa, del venir meno dei presupposti per la cessione oltre cinque anni dopo la domanda di riscatto), nonché dichiarato nullo, per carenza di potere, il provvedimento comunale del dicembre 2001 di decadenza del V. dall'assegnazione dell'alloggio, con condanna dell'A.L.E.R. alla restituzione dei canoni di locazione versati dal V. dopo quella data.

In particolare, i giudici d'appello hanno sostenuto che il provvedimento di decadenza del V. dall'assegnazione dell'alloggio (peraltro contestato dal medesimo, avendo lo stesso dedotto di non essere stato reperito nell'alloggio perchè impegnato nell'attività lavorativa di edicolante) era intervenuto prima del formale trasferimento della proprietà dell'alloggio in capo al V., in quanto la comunicazione agli assegnatari in locazione, che abbiano presentato domanda di riscatto, del prezzo di riscatto non produce un effetto perfezionativo del contratto traslativo di vendita o del preliminare di tale atto, occorrendo un successivo atto traslativo tra il legale rappresentante dell'ente e i singoli assegnatari conduttori, cosicché se la proprietà dell'alloggio non era stata trasferita con la comunicazione del 9/3/2000 inoltrata dall'ALER di Cremona al V. (relativamente soltanto al prezzo di cessione dell'alloggio), il Comune avrebbe potuto ancora legittimamente intimare lo sfratto; in ogni caso, il V., decaduto dall'assegnazione dell'alloggio, non poteva ottenere il riscatto, nè sussistevano i presupposti per la declaratoria dell'obbligo di concludere il contratto definitivo di vendita, ex art. 2932 c.c..

Avverso la suddetta pronuncia, il V. propone ricorso per cassazione, affidato a due motivi, nei confronti dell'A.L.E.R. Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale delle Province di Brescia, Cremona e Mantova, (che resiste con controricorso). La controricorrente ha depositato memoria.

Con ordinanza interlocutoria della Prima sezione civile n. 18460/2020, il ricorso, fissato per l'adunanza camera del 3/7/2020, è stato rimesso alla pubblica udienza, attese le questioni di diritto correlate all'acquisizione della titolarità, in capo all'assegnatario di alloggio residenziale pubblico, di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c., laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si sia concluso con l'accettazione e la comunicazione del prezzo da parte

dell'amministrazione, e ad un successivo provvedimento amministrativo di decadenza del privato dall'assegnazione.

Il PG ha depositato conclusioni scritte.

Motivi della decisione

1. Il ricorrente lamenta, con il primo motivo, la violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, L. n. 513 del 1977, art. 27, comma 2, come modificato dalla L. n. 457 del 1978, art. 58, disposizione questa richiamata dalla L.R. Lombardia n. 28 del 1990, art. 45, avendo la Corte d'appello errato nell'interpretazione dell'art. 27 citato, in relazione al quale il momento di stipulazione e conclusione del contratto di compravendita deve ritenersi quello in cui l'ente proprietario ha accettato la domanda di riscatto (presentata, una prima volta, nel dicembre 1994, allorchè esso V. godeva di tutti i requisiti di legge) e comunicato il relativo prezzo (nella specie, il 9/3/2000), immediatamente saldato (Lire 720.000), decorso il quale il Comune non aveva alcun potere di dichiarare la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio; con il secondo motivo, si lamenta poi la violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, L. n. 560 del 1993, art. 1, comma 6, denunciandosi che detta disposizione contempla, tra i requisiti per il riscatto di alloggi ERP, solo la conduzione del predetto alloggio a titolo di locazione per un quinquennio almeno e l'essere in regola con il pagamento dei canoni, mentre dai requisiti a carattere reddituale sono esentati coloro che godono dello status di profughi, in base al successivo comma 24, cosicchè il provvedimento comunale di decadenza (nel 2001, per mancanza del requisito della residenza, che faceva seguito ad un analogo decreto del Comune del novembre 1999, per avere l'assegnatario fruito di un reddito complessivo superiore al doppio del limite di accesso all'edilizia residenziale pubblica, secondo l'assunto del V., decreto poi revocato) era illegittimo.

2. L'A.L.E.R. ha eccepito preliminarmente l'inaammissibilità del ricorso, in quanto notificato all'A.L.E.R. della Provincia di Cremona, soggetto estintosi, in forza della L.R. n. 17 del 2013, per effetto della fusione per incorporazione nell'A.L.E.R. Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale delle Province di Brescia, Cremona e Mantova, con Delib. G.R. 24 gennaio 2014, i cui effetti giuridici operano dal 1/1/2015.

3. L'eccezione preliminare di ALER è infondata, atteso che il ricorso per cassazione risulta essere stato notificato, l'8/5/2015, al procuratore domiciliatario di ALER, nominato in appello (avvocato Onofri del Foro di Brescia).

Le Sezioni Unite (Cass. n. 15295/2014, riesaminati i diversi orientamenti giurisprudenziali succedutisi nel tempo (oscillanti tra gli antipodi dell'ultrattività del mandato e dell'inammissibilità dell'impugnazione) e mediando tra le contrapposte esigenze di tutela (della "giusta parte" o di chi abbia incolpevolmente ignorato l'evento), investite della questione della sanabilità, per effetto della difesa nel giudizio di cassazione, in controricorso, degli eredi della parte-persona fisica, costituita in appello ma defunta prima della pubblicazione della sentenza di secondo grado, senza che l'evento interruttivo fosse stato dichiarato dal procuratore della parte stessa o notificato alla controparte, di un ricorso per cassazione diretto al procuratore della parte, pur dopo l'avvenuto decesso, hanno enunciato il seguente principio di diritto: "L'incidenza sul processo degli eventi previsti nell'art. 299 c.p.c., (morte o perdita di capacità della parte) è disciplinata, in ipotesi di costituzione in giudizio a mezzo di difensore, dalla regola dell'ultrattività del mandato alla lite, in ragione della quale, nel caso in cui l'evento non sia dichiarato o notificato nei modi e nei tempi di cui all'art. 300 c.p.c. - il difensore continua a rappresentare la parte come se l'evento non si sia verificato, risultando così stabilizzata la posizione giuridica della parte rappresentata (rispetto alle altre parti ed al giudice) nella fase attiva del rapporto processuale e nelle successive fasi di quiescenza e riattivazione del rapporto a seguito della proposizione dell'impugnazione. Tale posizione giuridica è suscettibile di modificazione nell'ipotesi in cui, nella successiva fase d'impugnazione, si costituiscono gli eredi della parte defunta o il rappresentante legale della parte divenuta incapace, oppure se il procuratore di tale parte, originariamente munito di procura alla lite valida anche per gli ulteriori gradi del processo, dichiara in udienza o notificati alle altre parti l'evento verificatosi, o se, rimasta la medesima parte contumace, l'evento sia documentato dall'altra parte (come previsto dalla novella di cui alla L. n. 69 del 2009, art. 46), o notificato o certificato dall'ufficiale giudiziario ai sensi dell'art. 300 c.p.c., comma 4. Ne deriva che: a) la notificazione della sentenza fatta a detto procuratore, a norma dell'art. 285 c.p.c., è idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione nei confronti della parte deceduta o del rappresentante legale della parte divenuta incapace; b) detto procuratore, qualora gli sia originariamente conferita procura alla lite valida anche per gli ulteriori gradi del processo, è legittimato a proporre impugnazione (ad eccezione del ricorso per cassazione per la proposizione del quale è richiesta la procura speciale, cosicché il procuratore costituito per i giudizi di merito può solo ricevere la notifica della sentenza o dell'atto di impugnazione per cassazione, ma non può né validamente notificare la sentenza né resistere con controricorso né tantomeno proporre ricorso in via principale o incidentale) in rappresentanza della parte che, pur deceduta o divenuta incapace, va considerata nell'ambito del processo ancora in vita e capace; c) è ammissibile l'atto di impugnazione notificato, ai sensi dell'art. 330 c.p.c., comma 1, presso il

procuratore, alla parte deceduta o divenuta incapace, pur se la parte notificante abbia avuto diversamente conoscenza dell'evento". (conf. Cass. S.U. 20447/2014 e Cass. nn. 19887 e 26495 del 2014).

Il PG ha rilevato che l'art. 2504 bis c.c. (nel testo modificato dal D.Lgs. n. 6 del 2003), in tema di fusione per incorporazione, nel prevedere la prosecuzione dei rapporti giuridici, anche processuali, in capo al soggetto unificato, quale centro unitario di imputazione di tutti i rapporti preesistenti, risolve la fusione in una vicenda non estintiva ma evolutivo-modificativa che comporta un mutamento formale di un'organizzazione societaria già esistente ma non la creazione di un nuovo ente distinto dal vecchio (Cass. 24498/2014; Cass. 4042/2019). Tuttavia, il problema si pone allorchè la società incorporata venga cancellata dal registro delle imprese (cfr. Cass. 32208/2019, in cui si è affermato che, laddove la società incorporata sia cancellata dal registro delle imprese, con conseguente sua estinzione, viene meno anche la sua legittimazione processuale).

Ma, nella specie, deve darsi rilievo alla notifica del ricorso presso il domiciliatario della parte, alla luce delle Sezioni Unite del 2014.

3. Nel merito, il PG ha concluso per l'accoglimento del ricorso, con applicazione del seguente principio di diritto: "la L. 8 agosto 1977, n. 513, art. 27, comma 2, per cui si considera stipulato e concluso il contratto di compravendita" allorchè l'ente abbia "accettato la domanda di riscatto e comunicato all'assegnatario il relativo prezzo di cessione qualora non previsto per legge", pur non producendo un effetto perfezionativo del contratto di vendita segna il discrimine temporale per le determinazioni dell'ente, inducendo a generalizzare la configurabilità di un diritto soggettivo all'acquisto già costituito e maturato in capo all'assegnatario in virtù della comunicazione e dell'accettazione del prezzo di cessione suscettibile di esecuzione forzata ex art. 2932 c.c.; l'ente non può successivamente emanare un provvedimento di decadenza del privato dall'assegnazione essendosi tale diritto all'assegnazione irreversibilmente trasformato in un diritto soggettivo al trasferimento della proprietà dell'alloggio".

Il PG ha osservato che, a fronte del diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, per l'assegnatario in locazione di alloggio residenziale pubblico, che abbia attivato il procedimento amministrativo di cessione in proprietà, con la presentazione della domanda di riscatto, e che abbia ricevuto la comunicazione dell'accettazione della domanda e del prezzo di cessione, suscettibile di esecuzione forzata ai sensi dell'art. 2932 c.c., la pubblica amministrazione non mantiene la possibilità di esercitare il potere di autotutela, a garanzia del perseguimento del pubblico interesse all'effettiva destinazione del bene immobile, realizzato con fondi pubblici, e quindi di emanare il

provvedimento di decadenza prima del trasferimento della proprietà, essendo l'Amministrazione obbligata a procedere all'alienazione formale dell'immobile a colui che è stato riconosciuto come avente diritto all'esito del procedimento; il diritto soggettivo acquisito dall'assegnatario al trasferimento della proprietà dell'alloggio invero è insuscettibile di essere rimosso, quale "diritto soggettivo perfetto, di carattere personale, alla cessione, alle condizioni stabilite dalla legge", e la P.A. non ha alcun potere discrezionale al riguardo, essendo i successivi adempimenti atti dovuti e costituendo l'atto di cessione un negozio di diritto privato.

4. Tanto premesso, va brevemente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale nella materia.

4.1. La L. n. 513 del 1977 (Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica), cui rinviava, per quanto interessa nel presente giudizio, la L.R. Lombardia n. 28 del 1990, vigente *ratione temporis*, all'art. 27, comma 2, in tema di trasferimento in proprietà agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica già assegnati in locazione semplice, stabilisce che: "le domande per le quali non sia stato stipulato il relativo contratto di cessione in proprietà, devono essere, a cura degli assegnatari, confermate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. La mancata conferma fa decadere l'interessato da ogni diritto. Alle domande confermate si applicano le norme stabilite dal successivo art. 28. Si considera stipulato e concluso il contratto di compravendita qualora l'ente proprietario o gestore abbia accettato la domanda di riscatto e comunicato all'assegnatario il relativo prezzo di cessione qualora non previsto per legge".

L'ultimo periodo del suddetto comma 2 è stato introdotto dalla L. n. 457 del 1978, art. 52. Questa Corte ha da tempo chiarito che la disposizione ivi contenuta vada interpretata nel contesto complessivo dell'art. 27, che, nell'abrogare tutte le disposizioni del D.P.R. n. 2 del 1959, disciplinanti il trasferimento in proprietà agli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica già assegnati in locazione semplice, ha introdotto un regime transitorio, al comma 2, contemplante un obbligo di confermare le domande di trasferimento eventualmente già presentate, per le quali non fosse stato ancora "stipulato" il contratto di cessione, non configurandosi un tale obbligo di conferma ove siano, per l'appunto, intervenuti i presupposti dell'accettazione della domanda e della comunicazione del prezzo; la "finzione" di cui dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo, è stata quindi intesa, non nel senso di costituzione del vincolo contrattuale, con conseguente trapasso automatico, in ogni caso, della proprietà, ma come momento del sorgere di un "definitivo ed incontestabile riconoscimento del diritto dell'assegnatario a conseguire la cessione in seguito alla stipula di un valido contratto privatistico di trasferimento" (Cass. 4058/1986; Cass.

10873/1994; Cass. 3776/1995; Cass. 800/1997; Cass. 22471/2004; Cass. 18732/2005; Cass. SU 11334/2007, in motivazione; Cass. 6852/2011; Cass. 5689/2015, in motivazione; un'unica pronuncia contraria, Cass. 8006/1990 aveva invece affermato che il trasferimento della proprietà doveva intendersi, alla luce di tale disposizione, già avvenuto de iure, escludendosi la necessità quindi della stipulazione di un successivo contratto).

Il comma 3 del successivo art. 28 della stessa legge prevede poi che "il trasferimento della proprietà ha luogo all'atto della stipulazione del contratto; a garanzia del pagamento delle rate del prezzo di cessione l'ente cedente iscrive ipoteca sull'alloggio ceduto".

4.2. Questa Corte ha ripetutamente affermato che il procedimento amministrativo di accertamento dei presupposti per la cessione degli alloggi in favore dei locatari assegnatari (avente, per quanto detto, carattere solo ricognitivo del diritto al riscatto, sorto per legge in precedenza, e confermato nel 1977, per il caso di mancato analogo atto ricognitivo pregresso) si conclude (nell'ipotesi fisiologica) con l'accettazione da parte dell'ente assegnante (che abbia già validamente deliberato il trasferimento dell'alloggio ad opera dall'organo per legge legittimato a deciderlo) e con l'adozione e comunicazione all'assegnatario del prezzo di cessione secondo i parametri legislativi vigenti di cui alla L. n. 513 del 1977, art. 28 e poi alla L. n. 560 del 1993 (v. Cass. 3777/2000, secondo cui fino a quando non si perfeziona l'acquisto, con la stipulazione del contratto di cessione in proprietà, permane il potere dell'Ente gestore di disporre la revoca dell'assegnazione dell'alloggio in locazione, con promessa di futura vendita, in caso di inadempienza dell'assegnatario ai suoi obblighi; Cass. 22471/2004; Cass. 18732/2005; Cass. 25545/2006; Cass. 8882/2007; Cass. n. 6852/2011, ove si è precisato, in motivazione, che la comunicazione conclude solamente il procedimento amministrativo di riconoscimento del diritto alla stipula della cessione per l'assegnatario conduttore dell'alloggio, cui corrisponde l'obbligo per l'ente locale proprietario di stipulare l'atto, ineseguibile coattivamente ai sensi dell'art. 2932 c.c., ma vincolante, perchè il suo inadempimento comporta il risarcimento del danno conseguente alla lesione del diritto dell'assegnatario alla cessione dell'alloggio detenuto in locazione semplice; Cass. n. 29782/2008; Cass. 16628/2008, con la quale si è ribadito che l'accettazione della domanda di riscatto non preclude alla pubblica amministrazione, nell'esercizio dei poteri ad essa spettanti, "una dichiarazione di decadenza per sopravvenuto accertamento di comportamenti anteriori, impedita, invece, soltanto dall'atto di trasferimento della proprietà dell'alloggio, che definitivamente sottrae il bene al patrimonio dell'ente ed all'esercizio di quei poteri di tutela"; Cass. n. 85/2007).

4.3. Già tuttavia con la pronuncia n. 5838 del 1983 delle Sezioni Unite di questa Corte si era affermata la "proponibilità dal promissario nei confronti dello I.A.C.P. dell'azione ex art. 2932 c.c., per l'esecuzione in forma specifica di un contratto preliminare di vendita di alloggio di tipo economico e popolare", nel corso quindi del procedimento amministrativo di riscatto, laddove l'amministrazione si sia avvalsa dello strumento privatistico del contratto preliminare, evidenziandosi come nella materia tutti gli elementi del rapporto, sia originari sia successivi, risultano ampiamente determinati dalla legge, cosicchè non è necessaria una ulteriore valutazione della pubblica amministrazione ma solamente "un riscontro obiettivo della permanenza delle condizioni legali; controllo che ben può essere oggetto del sindacato del giudice ordinario, vertendosi in materia di diritti soggettivi mentre resta salvo il diritto ad una modificazione del contratto preliminare".

Infatti, l'Ente proprietario non fruisce, in relazione al diritto soggettivo del privato, non solo di godimento dell'immobile ma anche di acquisire la proprietà del bene, di alcun potere discrezionale, avendo il legislatore interamente predeterminato le condizioni per l'accoglimento della richiesta di cessione in proprietà: l'attività propedeutica alla stipulazione del contratto è pertanto totalmente vincolata, non essendo lasciato, all'amministrazione, spazio alcuno di valutazione e ponderazione di interessi pubblici in ordine all'agire nel caso concreto (Cass. SU 1551/1989). Anche se l'acquisto del diritto di proprietà sull'immobile, da parte dell'assegnatario, resta subordinato al completamento della procedura amministrativa ed alla stipulazione del contratto di compravendita, l'accoglimento della richiesta di cessione non può essere rifiutato quando ricorrano le condizioni stabilite dalla legge (Cass. 14698/2003).

4.4. Le Sezioni Unite hanno quindi affermato, con la sentenza n. 11334/2007, che "riguardo al trasferimento in proprietà agli assegnatari di alloggi di edilizia economica e popolare già assegnati in locazione semplice, lo scambio di consensi che si verifica quando alla domanda di riscatto dell'assegnatario di alloggio, inviata prima dell'entrata in vigore della L. n. 513 del 1977, ed opportunamente confermata in ottemperanza al disposto dell'art. 27 della stessa legge, sia seguita l'accettazione da parte dell'istituto, con comunicazione del prezzo di cessione, esaurisce il procedimento amministrativo, attribuendo all'assegnatario - ed agli eredi - il diritto a pretendere la valutazione della domanda e di ottenere il risarcimento del danno per la perdurante inerzia dell'amministrazione, ma non determina l'acquisizione della proprietà dell'alloggio fino alla formale stipulazione del contratto, e neppure integra, in quanto caratterizzato da connotazioni pubblicistiche, un contratto preliminare di compravendita suscettibile di esecuzione in forma specifica" (in ciò condividendo quanto già espresso da Cass. 7690/2005). Secondo le Sezioni Unite solo se l'Ente

pubblico, ricevuta dal privato assegnatario la domanda di riscatto, l'accetti formalmente (non essendo sufficiente la mera dichiarazione di avvenuta ricezione della domanda), determinando il prezzo della cessione e stipulando un contratto preliminare di vendita, esso potrà essere anche coercitivamente obbligato al trasferimento della proprietà, ex art. 2932 c.c., mentre, in mancanza, sorge al più un diritto al risarcimento del danno derivante dal comportamento di colposo ritardo dell'amministrazione. Peraltro, nella fattispecie in esame delle Sezioni Unite, la questione relativa all'applicabilità della disciplina dell'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere il contratto di cessione in proprietà è stata ritenuta assorbita, in quanto era pacifico che l'Ente pubblico, malgrado conferma della domanda di riscatto degli assegnatari, non avesse neppure comunicato agli assegnatari il prezzo di cessione, nè si fosse avvalso della facoltà di stipulare contratti preliminari di compravendita con prezzo provvisorio.

Sempre le Sezioni Unite hanno poi ribadito (Cass. SU n. 16094/2009), in punto di giurisdizione del giudice ordinario sulla responsabilità della pubblica amministrazione per ritardata stipulazione del contratto di cessione, che "in materia di cessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 33, come sostituito dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, lett. a), sussiste la giurisdizione del giudice ordinario per tutte le controversie attinenti alla fase successiva al provvedimento di autorizzazione da parte della Regione, su richiesta dell'interessato, del trasferimento in proprietà all'assegnatario dell'alloggio, giacchè nell'ambito di detta fase gli assegnatari hanno un diritto soggettivo perfetto, di carattere personale, alla cessione, alle condizioni stabilite dalla legge, mentre la P.A. non ha alcun potere discrezionale al riguardo, essendo i successivi adempimenti atti dovuti e costituendo l'atto di cessione un negozio di diritto privato. Ne consegue che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto il colpevole ritardo nella procedura di stipulazione dei contratti di cessione degli alloggi, rispetto alla quale manca qualsiasi valutazione discrezionale della P.A."

4.5. Da ultimo, questa Corte (Cass. 5689/2015), successivamente, ha chiarito, con riferimento alla cessione in proprietà di alloggi assegnati in locazione semplice, per i quali gli assegnatari presentino domanda di riscatto, ai sensi della L. 8 agosto 1977, n. 513, che "in tema di cessione in proprietà di alloggi residenziali pubblici, laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si concluda con l'accettazione e la comunicazione del prezzo da parte dell'amministrazione, l'assegnatario in locazione, in mancanza di fatti impeditivi sopravvenuti (come la decadenza o la revoca dell'assegnazione), diviene titolare di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi

dell'art. 2932 c.c., mentre, se l'amministrazione non abbia comunicato l'accettazione della domanda di riscatto e l'indicazione del relativo prezzo di acquisto, non sorge alcun diritto quand'anche la legge indichi già i criteri per la determinazione del prezzo sulla base di parametri vincolanti, giacchè, in tal caso, non può ritenersi venuta meno la discrezionalità tecnica dell'amministrazione nella valutazione della sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda".

Si è evidenziato, in motivazione che, con l'accettazione della domanda e la comunicazione del prezzo si conclude il procedimento amministrativo da cui dipende il sorgere e la concretizzazione del diritto alla cessione, mentre per il trasferimento della proprietà è comunque necessario, come previsto dalla L. del 1977, art. 28, comma 5, un successivo atto traslativo da stipularsi in forma scritta dal legale rappresentante dell'ente locale e dai singoli assegnatari conduttori degli alloggi (v. Cass. n. 6852/2011, n. 16628/2008, n. 26936/2006, n. 9399/1992), essendo la stipulazione del contratto non "un atto meramente ricognitivo di un trasferimento già avvenuto", ma un atto necessario per verificare la provenienza e la regolarità della dichiarazione di opzione, ma anche per determinare l'esatto contenuto della cessione con riguardo ai reciproci diritti ed obblighi e per costituire il titolo d'iscrizione dell'ipoteca legale (v. Cass. n. 800/1997). Pertanto, in tal caso, ove l'assegnatario ne abbia offerto il pagamento immediato, e ciò malgrado perduri l'inerzia dell'ente proprietario, si riproduce la situazione individuata dalle Sezioni Unite nel precedente, già citato, del 1983 (Cass. n. 5838/1983) secondo la quale, da un lato, l'Amministrazione è tenuta al compimento di un'attività vincolata e non discrezionale e, dall'altro lato, "ogni altro elemento del rapporto è oggettivamente predeterminato, in quanto le norme legislative in materia stabiliscono tassativamente i presupposti, il prezzo, l'oggetto, le modalità della cessione, nonché le categorie di soggetti che ad essa possono aspirare", e l'assegnatario in locazione diventa titolare di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione in forma specifica, a norma dell'art. 2932 c.c., attuando la relativa sentenza costitutiva "direttamente la volontà della legge", senza sostituirsi alla manifestazione di volontà negoziale dell'Amministrazione, ma producendo senz'altro gli effetti del contratto, la cui stipulazione è stata intollerabilmente ritardata dall'Amministrazione. Si è quindi affermata l'insussistenza, in ipotesi di esaurimento del procedimento amministrativo con la comunicazione del prezzo e l'accettazione della domanda di riscatto, di ragioni ostative all'ammissibilità dell'azione ex art. 2932 c.c., a nulla rilevando che la fonte dell'obbligo di stipulare non sia un contratto preliminare ma la legge o un atto amministrativo, per essere la relativa tutela invocabile tutte le volte in cui "colui che è obbligato a concludere un contratto non adempie l'obbligazione".

In successiva pronuncia (Cass. 4400/2017), con riferimento ad assegnazioni in locazione di alloggi di edilizia economica e popolare con patto di futura vendita (riscatto), si è specificato che "ove l'amministrazione non intenda seguire, per la cessione di alloggi di edilizia economica e popolare, la via privatistica, mediante stipula di un contratto preliminare, ma sia stata tuttavia pattuita l'assegnazione in locazione con patto di riscatto, o sia comunque pervenuto a conclusione il procedimento amministrativo volto alla cessione dell'alloggio e sia stata comunicata, da parte dell'ente assegnante, l'accettazione della domanda dell'assegnatario e la determinazione del prezzo, sussiste il diritto dell'assegnatario stesso di agire in giudizio, dinanzi al giudice ordinario, per ottenere l'accertamento dell'avvenuta cessione in proprietà del bene o una sentenza di trasferimento ex art. 2932 c.c."

5. Ora, nella specie, la comunicazione dell'accettazione della domanda di riscatto, come riconoscimento del diritto degli assegnatari già sorto in precedenza di riscattare l'alloggio, per il quale essi sono legittimati a comprare l'immobile al prezzo fissato dagli organi preposti per legge, in conformità a quanto sancito dalla normativa che disciplina tali cessioni, ovvero a quello dovuto per legge alla data in cui il diritto stesso è sorto, non costituisce tuttavia il momento perfezionativo della vendita dell'immobile o d'un preliminare di essa, dando luogo soltanto al riconoscimento del diritto a riscattare l'alloggio, acquisito per effetto della legge del 1977 e della normativa sugli enti locali vigente alla data di delibera della cessione.

Il punto controverso da risolvere è se, a fronte di un diritto soggettivo pieno suscettibile di esecuzione forzata ai sensi dell'art. 2932 c.c., nell'intervallo tra la comunicazione/accettazione da parte dell'amministrazione e la stipula del contratto di compravendita, possono intervenire, legittimamente, dei fatti impeditivi sopravvenuti (come la decadenza o la revoca dell'assegnazione), in forza dell'esercizio "del potere di autotutela della pubblica amministrazione, a garanzia del pubblico interesse all'effettiva destinazione del bene immobile, realizzato con fondi pubblici" (come osservato dal PG nella requisitoria scritta).

6. Ritiene il Collegio che le due censure sollevate in ricorso, da trattare unitariamente, siano fondate per quanto di ragione.

Invero, nel momento in cui, per effetto dell'accettazione della domanda di riscatto e della comunicazione del prezzo (oltretutto versato), si attua la trasformazione irreversibile del diritto al godimento dell'alloggio assegnato, condotto in locazione semplice, in diritto al trasferimento della proprietà dell'alloggio stesso, non è neppure più in discussione la sussistenza dei requisiti per l'esercizio del diritto di prelazione, previsto dalla L. n. 560 del 1993, art. 1, comma 6, per l'acquisto

degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (laddove gli assegnatari e i familiari conviventi detengono l'immobile sulla base di un valido contratto di locazione ad uso abitativo e lo utilizzino effettivamente e personalmente da oltre un quinquennio), in quanto l'esame dei requisiti soggettivi per l'esercizio del diritto di prelazione si deve presumere essere già stato effettuato dall'amministrazione, salvo il successivo atto pubblico di trasferimento della proprietà.

Ne consegue che non poteva intervenire un provvedimento comunale di decadenza nel 2001, per quanto dedotto, sulla base di sole circostanze sintomatiche di un abbandono dello stesso, da parte dell'assegnatario, quale centro dei propri affari ed interessi, non essendo stato il medesimo ivi reperito in più accessi da parte degli addetti comunali.

Il ricorrente deduce quindi, correttamente che i requisiti di legge per il trasferimento della proprietà dell'alloggio (in particolare, della L. n. 560 del 1993, art. 1, comma 6: "6. Hanno titolo all'acquisto degli alloggi di cui al comma 4 gli assegnatari o i loro familiari conviventi, quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto") dovevano sussistere (oltre che al momento della domanda di riscatto, nella specie, nel 1994) al momento della comunicazione da parte dell'Ente dell'accettazione della domanda e della indicazione del prezzo (nella specie, nel marzo 2000), non rilevando mutamenti successivi (come avvenuto con la deliberazione comunale del 21/12/2001, di decadenza dall'assegnazione, sulla base di accertamenti anagrafici svolti).

Vero che i requisiti per l'assegnazione devono permanere per tutto il corso del rapporto stesso (avente ad oggetto il godimento dell'alloggio sorto a seguito della stipulazione del contratto di locazione con l'assegnatario), ma ciò vale sino all'accettazione della domanda di riscatto, con la quale l'amministrazione esaurisce le valutazioni di sua competenza circa la determinazione del prezzo del trasferimento definitivo, esprimendo il suo consenso al trasferimento definitivo del bene: da tale momento, il diritto al godimento dell'alloggio in assegnazione, nell'ambito del rapporto locatizio, si trasforma un diritto soggettivo pieno al trasferimento della proprietà dello stesso, cosicché, prima dell'atto traslativo di cessione in proprietà, non può intervenire la decadenza dall'assegnazione in locazione in relazione all'accertamento di determinati fatti sopravvenuti o scoperti successivamente da parte dell'amministrazione.

Nella specie, per quanto risulta (nè la controricorrente ha contestato quanto allegato dal ricorrente, al riguardo) il provvedimento comunale del 21/12/2001, di decadenza dall'assegnazione per

manca del requisito dell'occupazione dell'immobile, interveniva oltre un anno e sei mesi dopo la comunicazione del marzo 2000 di accettazione della domanda di riscatto dell'alloggio.

E' poi pacifico che il provvedimento comunale di decadenza del 2001 non è stato impugnato davanti al giudice amministrativo, ma rispetto ad esso è data, all'interessato, tutela davanti al giudice ordinario, trattandosi di una sanzione di diritto pubblico che costituisce oggetto di un potere-dovere dell'ente stesso, incidente sul diritto soggettivo di godimento dell'alloggio sorto a seguito della stipulazione del contratto di locazione con l'assegnatario (Cass. 16628/2008; Cass. 8094/2016).

Non vi è inoltre questione, nella specie, di mancanza dei requisiti reddituali, di cui al comma 7 (che il ricorrente ritiene non operanti per essere lo stesso esentato in qualità di profugo, ai sensi del comma 24 della stessa disposizione), in quanto il provvedimento comunale di decadenza del 2001 risulta essere intervenuto, esclusivamente, in ragione della mancanza di residenza dell'assegnatario nell'alloggio in oggetto.

Va quindi affermato il seguente principio di diritto secondo cui, in tema di cessione in proprietà di alloggi residenziali pubblici, laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si concluda con l'accettazione e la comunicazione del prezzo (determinato ai sensi della L. n. 513 del 1977, art. 28), da parte dell'amministrazione, con conseguente riconoscimento definitivo del diritto dell'assegnatario al trasferimento della proprietà dell'alloggio, suscettibile di esecuzione in forma specifica ex art. 2932 c.c., si attua la trasformazione irreversibile del diritto al godimento dell'alloggio assegnato, condotto in locazione semplice, in diritto al trasferimento della proprietà dell'alloggio stesso, e, dovendosi presumere che l'esame dei requisiti soggettivi sia già stato effettuato dall'amministrazione, salvo il successivo atto pubblico di trasferimento della proprietà, non può intervenire, prima del suddetto atto traslativo, la decadenza dall'assegnazione in locazione, in relazione all'accertamento di determinati fatti sopravvenuti o scoperti successivamente da parte dell'amministrazione.

7. Per tutto quanto sopra esposto, in accoglimento del ricorso, va cassata la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte d'appello di Brescia in diversa composizione. Il giudice del rinvio provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Brescia, in diversa composizione, anche in ordine alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 18 dicembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 10 febbraio 2021