



16903/09

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Edilizia
residenziale:
giurisdizione

SEZIONI UNITE CIVILI

R.G.N. 22000/2004

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Cron. 16903

- Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente - Rep. 5158
- Dott. SALVATORE SENESE - Presidente di Sezione - Ud. 09/06/2009
- Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente di Sezione - PU
- Dott. GUIDO VIDIRI - Consigliere -
- Dott. MASSIMO ODDO - Consigliere -
- Dott. GIOVANNI SETTIMI - Consigliere -
- Dott. FRANCESCO FELICETTI - Consigliere -
- Dott. ANTONIO SEGRETO - Consigliere -
- Dott. SALVATORE SALVAGO - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 22000-2004 proposto da:

GIOIA ERNESTO (GIORST37R06H703U), GIOIA ANNA, GIOIA RITA, GIOIA GIACINTO, DE MICHELE CARMELA (nella qualità di eredi di GIOIA MILANO), SERIO ANNA (figlia di SERIO MATTEO), BARLETTA VITO (erede di BARLETTA MICHELE), SAMMAURO ANNA MARIA (erede di SAMMAURO CARMINE), ANTONINI EULALIA, ANTONINI VINCENZO, ANTONINI GIUSEPPE, ANTONINI EMILIANA, ANTONINI EULALIA, FORMISANO MARIA

2009

676

(eredi di ANTONINI LEONARDO), PINTO MARIA ROSARTA (erede di PINTO NICOLA), PICCARELLO MARIA (figlia di PICCARELLO ANTONIO), BERLEN PIETRO, BERLEN ANNA, BERLEN ROSA, BERLEN TERESA (eredi di BERLEN GIGLIO), FORTE LUCIA (in proprio e nella qualità di procuratore speciale di FORTE ANNA), FORTE VINCENZO, FORTE PATRIZIA, FORTE FRANCESCO, FORTE MARIA TERESA, FORTE MARTO, FORTE ANTONIO, FORTE FILOMENA (eredi di FORTE MATTEO), LAMBIASE NICOLETTA (erede di LAMBIASE GIOVANNI), elettivamente domiciliati in ROMA, VIA SAN NICOLA DA TOLENTINO 57, presso lo studio della sig.ra PUGLIESE GISA, rappresentati e difesi dall'avvocato CAPUANO GIANCARLO, per procure in atti;

- **ricorrenti** -

contro

ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI SALERNO, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR 10, presso lo studio dell'avvocato ANGELINI MASSIMO, rappresentato e difeso dall'avvocato MESSINA ALFREDO, per procura a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 497/2003 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 18/08/2003;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 09/06/2009 dal Consigliere Dott. SALVATORE SALVAGO;

udito l'Avvocato Massimo ANGELINI;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.

DOMENICO TANNELLI, che ha concluso per il rigetto del

ricorso (A.G.A.).



Svolgimento del processo

Il Tribunale di Salerno, con sentenza del 5 agosto 1999 rigettava le richieste di Gioia Ernesto, Gioia Anna, Gioia Rita, Gioia Giacinto, De Michele Carmela (nella qualità di eredi di Gioia Milano), Serio Anna (figlia di Serio Matteo), Barletta Vito (erede di Barletta Michole), Sammauro Anna Maria (erede di Sammauro Carmine), Antonini Eulalia, Antonini Vincenzo, Antonini Giuseppe, Antonini Emiliana, Antonini Eulalia, Formisano Maria (eredi di Antonini Leonardo), Pinto Maria Rosaria (erede di Pinto Nicola), Picariello Maria (figlia di Picariello Antonio), Berlen Pietro, Berlen Anna, Berlen Rosa, Berlen Teresa (eredi di Berlen Giglio), Forte Lucia (in proprio e nella qualità di procuratore speciale di Forte Anna), Forte Vincenzo, Forte Patrizia, Forte Francesco, Forte Maria Teresa, Forte Mario, Forte Antonio, Forte Filomena (eredi di Forte Matteo), Lambiase Nicoletta (erede di Lambiase Giovanni), già assegnatari di alcuni alloggi facenti parte del primo lotto di proprietà dell'Istituto autonomo delle case popolari della Provincia, ubicato nella via P. De Granita di Salerno, che in conformità al bando dell'Istituto del 6 aprile 1961 ne avevano chiesto l'assegnazione in proprietà, ovvero la pronuncia di sentenza avente gli effetti ex art. 2932 cod.civ. del contratto di cessione non voluto concludere dall'IACP.

P

In accoglimento dell'appello incidentale dell'Istituto, la Corte di appello di Salerno, con sentenza del 10 agosto 2003, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, osservando: a) che l'IACP con delibere 27 marzo 1968 n. 63 e 30 dicembre 1968 n. 271 aveva incluso l'intero lotto nella quota di riserva, perciò sancendone l'inalienabilità, ed escludendone la soggezione al disposto dell'art. 27 della legge 513 del 1977, come modificato dall'art. 52 della legge 457 del 1978; b) che in conseguenza delle menzionate delibere istitutive della quota di riserva, il diritto soggettivo degli assegnatari era regredito alla posizione di interesse legittimo, peculiare della fase dell'assegnazione degli alloggi; perciò devoluta alla giurisdizione amministrativa.

Per la cassazione della sentenza Ernesto Gioia ed i consorti hanno proposto ricorso per 4 motivi; cui resiste l'IACP con controricorso. Le parti hanno depositato memoria.

Motivi della decisione

Con il primo motivo, i ricorrenti, deducendo violazione dell'art. 37 cod. proc. civ. censurano la sentenza impugnata per avere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, senza considerare: a) che non si richiedeva l'annullamento di un atto amministrativo, ed essi facevano valere un diritto soggettivo perfetto alla cessione degli alloggi, conseguito per effetto dell'avvenuta accettazione del

prezzo nonché del suo integrale pagamento; b) che
conseguentemente anche la costituzione della quota di riserva
da parte dell'Istituto era rimasta un atto meramente
programmatico, non essendo espressione di un potere esercitato
legittimamente ed avendo di fatto inciso su immobili già
alienati; e che i relativi provvedimenti al pari di qualsiasi
altro atto rivolto ad influire sul loro diritto di
proprietà, era inidoneo a degradarne la consistenza nonché ad
escludere la giurisdizione ordinaria.

Con il secondo motivo, attribuiscono alla decisione di
appello difetto e contraddittorietà di motivazione in ordine
alla loro richiesta correlata a posizioni di diritto
soggettivo, anche in riferimento alla restituzione dei canoni
corrisposti all'IACP, al carattere programmatico delle delibere
asseritamente istitutive della quota di riserva ed alla
funzione privata di vendita degli alloggi attribuita dal
legislatore agli Istituti Autonomi allorché non inclusi nella
quota di riserva.

Con il terzo ^{raffermano} la loro posizione di diritto soggettivo dopo
il bando del 1961, la comunicazione del prezzo degli alloggi da
parte dell'IACP e la loro accettazione (con conseguente
pagamento dei canoni), a conseguire il riconoscimento
dell'avvenuta vendita dell'immobile o comunque sentenza di esso
costitutiva: a nulla rilevando ripensamenti postumi della

controparte anche perché il loro diritto si era ulteriormente rafforzato ed era stato legislativamente riconosciuto dall'art. 52 della legge 457 del 1978, che aveva dichiarato stipulati e conclusi i loro contratti.

Il ricorso è infondato, pur se va corretta ai sensi dell'art. 384 cod.proc.civ. la motivazione con cui la Corte territoriale è pervenuta a declinare la giurisdizione del giudice ordinario.

La vicenda che ha dato causa alla controversia, del tutto pacifica, può così riassumersi: a) l'IACP della Provincia di Salerno con un bando emanato il 6 aprile 1961 ai sensi del d.p.r. 2 del 1959, dispose che potevano essere ceduti in proprietà gli alloggi realizzati nella locale via p. De Granita, suddivisi in 8 lotti, il primo dei quali costituito da appartamenti costruiti senza alcun contributo dello Stato, alcuni dei quali già assegnati ai ricorrenti; sicché il bando stabilì le modalità per la formulazione delle domande di riscatto, regolarmente inoltrati dagli assegnatari cui venne altresì comunicato il costo di ciascuna unità abitativa; b) con delibere 27 marzo 1968 n. 63 e 30 dicembre 1968 n. 271, l'IACP, tuttavia incluse tutti e 90 gli alloggi di cui al primo lotto nella quota di riserva proprio sul presupposto che gli stessi erano stati realizzati su terreno di sua esclusiva proprietà, e senza il contributo dello Stato; per cui rifiutò di procedere alla stipula dei rispettivi contratti di vendita e/o di

riscatto; c) la situazione non è mutata neppure a seguito delle leggi 513 del 1977 e 457 del 1978, dopo le quali l'istituto ha continuato a percepire i canoni di locazione degli alloggi da Ernesto Gioia e dai consorti, i quali ritenendo nel 1991 di averne interamente pagato il prezzo di acquisto, hanno chiesto il riconoscimento del diritto al definitivo trasferimento in proprietà dell'appartamento rispettivamente detenuto.

La sequenza di questi fatti rende già palese l'errore di fondo da cui muovono i ricorrenti nella impostazione della loro pretesa, che è quello di ritenere che essi, al momento in cui erano sopravvenute queste ultime leggi fossero già titolari di un (preesistente) diritto al riscatto o acquisto dell'alloggio assegnato; e, nel contempo, che la preesistenza di detto diritto dovesse accertarsi in base alla normativa dell'art. 27 della legge 513/1977, come modificato dall'art. 52 della legge 457/1978: in particolar modo in base al disposto del 3° comma, per il quale "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"; cui i ricorrenti equiparano la situazione determinata dal bando del 1961 e dalle loro domande di riscatto alla quale aveva fatto seguito la comunicazione del prezzo di ciascun alloggio da parte dell'IACP.

Senonchè questa Corte ha ripetutamente affermato, anche a sezioni unite, che il menzionato art. 27 ha, per un verso, abrogato la precedente disciplina, disponendo per il futuro l'esclusione di qualsiasi cessione in proprietà; e tuttavia ha previsto, con normativa transitoria, che la cessione suddetta possa essere ottenuta solo da chi, avendone diritto secondo la previgente disciplina del d.p.r. 2 del 1959 e succ. modifiche, abbia proposto tempestiva domanda (o conferma della medesima): perciò lasciando ferme le condizioni poste dalla precedente normativa per l'ammissibilità della cessione medesima. E che pertanto, restano esclusi dalla cessione in proprietà coloro che, pur avendo proposto tempestiva domanda di cessione, non ne abbiano diritto in base alla disciplina del D.P.R. del 1959 n. 2 (da applicare nella sua globalità, comprendente il limite rappresentato dall'attribuzione all'ente proprietario o gestore del potere di riserva); nonché coloro in capo ai quali non si era ancora costituito con l'Istituto un rapporto obbligatorio avente ad oggetto il trasferimento della proprietà per effetto della formale accettazione della domanda e della comunicazione del prezzo da parte di detto ente. Ciò in conformità anche della finalità di contemperare il diverso scopo di ciascuna delle due leggi: la prima - D.P.R. 17.1.1959 n. 2- di far conseguire agli assegnatari in locazione la proprietà degli alloggi non inclusi nella quota di riserva -istituita come

risulta dalla legge di delega 21.3.1958 n. 447 al fine di consentire (come) a gli enti interessati di non depauperarsi totalmente dal proprio patrimonio-; laddove la normativa introdotta dalla legge 513 del 1977 (e successive modifiche) perseguiva la finalità del tutto opposta di espandere il mercato delle locazioni nell'edilizia popolare sovvenzionata, abrogando il sistema precedente di cessione in proprietà, temperato dalla previsione della quota di riserva. Da ciò la necessità di introdurre la norma transitoria di cui all'art. 27, che fa salvo il diritto di coloro che avevano già presentato la domanda, ma che non può concedere agli stessi un diritto più ampio di quello in precedenza riconosciuto. È la conseguenza proprio in base ad essa, che gli assegnatari dovevano dimostrare l'avvenuto perfezionamento della procedura di riscatto alla stregua della disciplina contenuta nel D.P.R. 17.1.1959 n. 2 e successive modifiche (Cass. sez. un. 7690/2005; 12389/1992; 6487/1988).

Ora, detto decreto presidenziale individuò anzitutto le categorie di alloggi soggetti alle relative norme (art. 1); indicò nell'art. 2 quelli esclusi dalla cessione in proprietà (gli alloggi costruiti o da costruire ai sensi dell'art. 343, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'edilizia popolare ed economica; gli alloggi la cui concessione è essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un

determinato servizio presso Pubbliche Amministrazioni; gli alloggi che si trovano negli stessi immobili nei quali hanno sede uffici, comandi, reparti o servizi delle Amministrazioni predette); stabili con l'art. 3: a) che doveva essere esclusa dalla cessione in proprietà una quota pari al 20% degli alloggi di proprietà delle province, dei comuni, degl'istituti autonomi delle case popolari e dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato e una quota pari al 30% degli alloggi dell'Istituto Nazionale delle case degli impiegati dello Stato; b) che spettava all'Amministrazione, sentiti gli enti proprietari, determinare i criteri di ripartizione per territorio e per categorie di alloggi delle predette quote di riserva; precisò nell'art. 4 che "hanno diritto alla cessione in proprietà coloro che al momento della pubblicazione dei bandi di cui all'art. 10 sono assegnatari di case contemplate dalle presenti norme"; impose infine con l'art. 10 agli enti interessati di rendere noti i singoli stabili che potevano essere ceduti in proprietà e fissò per la presentazione delle domande di cessione il termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione del bando nell'albo comunale.

La legge 27-4-62 n. 231 apportò modifiche al predetto decreto presidenziale ed in particolare al relativo art. 3, stabilendo che la quota di riserva nella percentuale del 20% riguardava anche gli alloggi di proprietà dell'Amministrazione

delle Poste e Telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, e che gli esclusi dalla possibilità di riscatto, a causa della costituzione della quota di riserva, avevano diritto di priorità nelle successive assegnazioni di alloggi a riscatto (art. 2); sostituì l'art. 10 dello stesso decreto presidenziale, disponendo testualmente: "gli enti interessati danno notizia degli alloggi compresi nella quota di riserva ai rispettivi assegnatari mediante raccomandata con avviso di ricevimento. E ribadì il collegamento tra immobili dichiarati alienabili e diritto di riscatto, prevedendo con l'art. 4 (sostitutivo del vecchio art. 10) che "gli assegnatari degli alloggi non compresi nella quota di riserva, anche se di nuova costruzione, possono chiedere la cessione in proprietà dell'alloggio del quale sono in godimento".

Da questa normativa le sezioni Unite hanno tratto i seguenti principi: 1) se la possibilità di accedere al riscatto sussiste soltanto per gli alloggi non compresi nella quota di riserva, evidentemente la formazione di tale quota, rendendo individuabili gli alloggi vendibili, segna il momento del sorgere del diritto al relativo acquisto; e la qualifica di assegnatario di alloggio di tipo popolare ed economico, pur costituendo condizione necessaria, non è da sola sufficiente per acquisire il diritto alla cessione in proprietà, non essendo il diritto al riscatto dell'assegnatario, previsto in via

preventiva, in diretto collegamento con l'atto iniziale di assegnazione e con riguardo a uno qualunque degli alloggi che risulteranno poi non inseriti nella quota di riserva. Esso è contemplato, invece, con esclusivo riferimento all'alloggio in godimento (art. 10 D.P.R. n. 2-1959 così come modificato dalla legge 231-1962) e sussiste se ed in quanto lo stesso immobile sia alienabile; II) d'altra parte, le norme che regolano la costituzione della quota di riserva sono dirette a tutelare l'interesse dell'Ente proprietario, mirano cioè a garantire la prosecuzione della sua attività ed il raggiungimento dei suoi fini istituzionali; per cui l'individuazione, in particolare, degli alloggi da riservare in proprietà dell'ente non è predeterminata per legge, ne' è affidata a criteri rigidi, ma è rimessa al giudizio discrezionale dell'Amministrazione che deve stabilire, in base ai criteri di opportunità fissati dal Ministro competente, quali immobili sia più conveniente trattenere e quali alienare; III) E poiché tutti gli alloggi sono in linea generale suscettibili di riserva di proprietà senza alcuna preventiva discriminazione e, d'altro canto, l'assegnatario può chiedere il riscatto solo per l'alloggio da lui occupato che non sia stato inserito fra quelli riservati, il diritto all'acquisto di cui all'art. 4 del d.p.r. 2 non può sorgere prima che l'Amministrazione abbia destinato

quell'immobile alla cessione (Cass. sez. un. 18732/2005; 15576/2001; 403/1995; 4478/1992; 1887/1989; 3225/1987).

Ne consegue che, contrariamente all'assunto dei ricorrenti, la formazione della quota di riserva non opera come procedimento di degradazione ad interesse legittimo di un preesistente diritto soggettivo dell'assegnatario, ma incide in senso inverso, in quanto rende possibile la trasformazione dello interesse legittimo in diritto soggettivo limitatamente agli immobili che non sono stati compresi nella quota suddetta. E che prima della formazione della quota di riserva il legislatore ha attribuito agli assegnatari la legittima aspettativa a conseguire la proprietà degli alloggi occupati, che ha consistenza di interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo; mentre dopo di essa siffatto diritto è configurabile - ed acquista quindi rilievo la domanda degli assegnatari intesa a farlo valere, nonché l'accettazione dell'Istituto con la comunicazione del prezzo - esclusivamente per gli alloggi inclusi nella suindicata quota di riserva: a maggior ragione se realizzati, come nella fattispecie, senza concorso o contributo finanziario dello Stato, e perciò non assoggettati neppure in via preventiva al disposto del menzionato art. 4.

Si deve aggiungere per completezza che siffatto quadro normativo trova un limite nell'ipotesi qui non ricorrente, in

cui l'Istituto non si sia in concreto avvalso di detto potere prima dell'entrata in vigore della legge 513 del 1977, posto che l'art. 27, 1° comma di detta legge lo ha soppresso; e che quindi più non potendolo l'amministrazione esercitare per il futuro, può in tal caso trovare applicazione la disposizione transitoria del 2° comma dello stesso art. 27 per cui il diritto alla cessione in proprietà di alloggio economico e popolare assegnato in locazione semplice, che sia stato esercitato dall'assegnatario in base alla disciplina fissata dal d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2 e dalla legge, può essere fatto valere ai sensi e nei limiti posti dalla norma sopravvenuta (Cass. sez. un. 7701/2005; 10896/1990; 3730/1990).

Ma nella fattispecie, è pacifico in punto di fatto che l'intero primo lotto degli alloggi di cui al bando del 1961 era stato costruito dall'IACP su terreno di sua proprietà senza contributi o finanziamenti da parte dello Stato, e perciò non soggetto in astratto al diritto di cessione di cui all'art. 4 del d.p.r. del 1959; e d'altra parte la Corte territoriale ha accertato, con motivazione congrua e perciò non sindacabile in questa sede di legittimità, che detto lotto era stato tempestivamente incluso nella quota di riserva di cui al precedente art. 3 con le ricordate delibere dell'IACP 63 e 271 del 1968, peraltro adottate dall'Istituto su conforme parere del Ministero dei L.P. reso con provvedimento 4231 del 21

novembre 1968; che peraltro i ricorrenti non hanno contestato essere state loro notificate. Per cui, delineata la consistenza della posizione giuridica degli assegnatari con riferimento sia al momento antecedente che (a maggior ragione) a quello successivo alla costituzione della quota di riserva in quella di interesse legittimo, risultano corrette le argomentazioni della Corte di Appello che ha ritenuto fuori della propria competenza giurisdizionale le pretese degli assegnatari di conseguire il riscatto degli alloggi, potendo le stesse essere rivolte esclusivamente nei confronti della legittimità del procedimento di formazione di detta quota (che nessuno di essi ha impugnato nell'opportuna sede); ed essendo perciò al riguardo irrilevante l'iter burocratico successivo al bando del 1961 non pervenuto per loro stessa ammissione alla stipulazione del contratto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

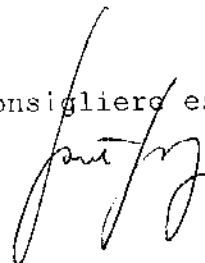
La Corte, a sezioni unite, rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti in solido al pagamento delle spese processuali che liquida in favore dell'IACP in complessivi € 3.200,00 di cui € 3.000,00 per onorario di difesa, oltre spese generali ed accessori come per legge.

Così deciso in Roma il 9 giugno 2009.

Il Presidente



Il Consigliere est.



IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista



Depositata in Cancelleria
21 LUG. 2009
Canc.
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

