

Archivio selezionato: Sentenze Cassazione civile

Autorità: Cassazione civile sez. un.

Data: 16/09/2015

n. 18135

Classificazioni: EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA - Locazione, cessione, permuta, alienazioni

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI	Luigi Antonio	-	Primo Presidente f.f.	-
Dott. FINOCCHIARO	Mario	-	Presidente di Sez.	-
Dott. RORDORF	Renato	-	Presidente di Sez.	-
Dott. MAZZACANE	Vincenzo	-	Presidente di Sez.	-
Dott. BERNABAI	Renato	-	rel. Consigliere	-
Dott. DI CERBO	Vincenzo	-	Consigliere	-
Dott. MAMMONE	Giovanni	-	Consigliere	-
Dott. SPIRITO	Angelo	-	Consigliere	-
Dott. PETITTI	Stefano	-	Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 29067-2008 proposto da:

R.L., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 7, presso lo studio degli avvocati TONUCCI MARIO e TROIANO RICCARDO, che la rappresentano e difendono congiuntamente e disgiuntamente, giusta procura a margine del ricorso;

- ricorrente -

RU.NU., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI VAL TELLINA 87, presso lo studio dell'avvocato MASSI FRANCESCA, che la rappresenta e difende, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -
contro

R.L., rappresentata e difesa come sopra;

- controricorrente al ricorso incidentale -
avverso la sentenza n. 4406/2007 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 25/10/2007;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 26/05/2015 dal Consigliere Dott. RENATO BERNABAI;

udito l'Avvocato Piergiorgio della Porta Rodiani per delega dell'Avvocato Mario Tonucci e l'Avvocato Francesca Massi;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. APICE Umberto che ha concluso per il rigetto del 2 e del 3 motivo del ricorso incidentale e la rimessione alla sezione semplice.

Fatto

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 18 gennaio 1997 la sig.ra Ru.

N. conveniva dinanzi al Tribunale di Roma la sig.ra R. L. e, premesso di aver stipulato con quest'ultima

un contratto preliminare di compravendita avente ad oggetto il proprio immobile sito in (OMISSIS), comprensivo delle pertinenze della cantina e del posto auto, edificato su area concessa in diritto di superficie dal Comune di Roma, da lei acquistato dall'impresa di costruzione Nuova Organizzazione Tecnologica s.r.l. nell'ambito di programmi di edilizia residenziale pubblica agevolata e convenzionata, e di aver inutilmente sollecitato la promissaria acquirente alla stipulazione dell'atto pubblico, chiedeva la risoluzione del contratto con ritenzione della caparra versata.

Costituitasi ritualmente, la sig.ra R. eccepiva che l'appartamento, pur essendo alienabile in virtù dell'autorizzazione concessa dalla regione Lazio, era soggetto a vincolo di determinazione del prezzo: che non era libero, bensì legato agli specifici parametri richiamati nella convenzione tra il Comune di Roma e l'impresa costruttrice N.or.tecno.

Chiedeva, a sua volta, in via riconvenzionale, la costituzione in forma specifica del contratto, ex art. 2932 c.c., previa riduzione del prezzo d'acquisto; o in subordine, la risoluzione per inadempimento della promittente venditrice, con restituzione della caparra e risarcimento del danno; o ancora in via gradata, l'annullamento del contratto preliminare per errore su qualità essenziali del bene.

Con sentenza 21 marzo 2001 il Tribunale di Roma dichiarava risolto il contratto per inadempimento della promissaria acquirente, rigettando la domanda riconvenzionale, con diritto da parte della signora Ru. di trattenere, a titolo di penale, la somma di lire 2 milioni e condanna dell'attrice alla restituzione dell'ulteriore somma di lire 100 milioni ricevuta in acconto.

In riforma della decisione, la Corte d'appello di Roma, con sentenza non definitiva in data 11 novembre 2004, accertava l'inadempimento della promittente venditrice a stipulare il contratto, al prezzo da determinare nel prosieguo del giudizio, secondo i parametri indicati nella convenzione tra il Comune di Roma e la società costruttrice.

Motivava:

- che appariva contraria alla ratio della normativa ed alla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez.1, 2 settembre 1995 n.9266) che l'autorizzazione a vendere l'immobile, per ragioni discrezionali attinenti il singolo acquirente, potesse comportare l'eliminazione, dopo poco tempo dall'acquisto, di tutti i vincoli legali volti ad assicurare a soggetti in condizioni economiche meno agiate l'acquisizione a titolo di proprietà piena o, come nella specie, di proprietà superficaria, di alloggi costruiti con il contributo dello Stato: in tal modo, consentendo che le agevolazioni concesse si trasformassero in uno strumento di speculazione;
- che pertanto il venir meno del vincolo di inalienabilità non aveva come effetto l'assoggettamento dell'immobile alle sole leggi di mercato: che nella specie avrebbero fatto levitare il prezzo di acquisto di lire 97 milioni nel 1993 - di cui lire 27 milioni in contanti e lire 70 milioni per accollo di mutuo - al ben maggiore prezzo di lire 315 milioni preteso dalla signora Ru..
- che era quindi nello spirito della legge di evitare ogni sorta di speculazione commerciale, non solo in occasione della prima vendita, ma anche di quelle successive: come confermato dalla stessa autorizzazione all'alienazione da parte della regione Lazio, ove era espressamente stabilito che restavano ferme le disposizioni di legge sul mutuo agevolato a favore del subentrante, e quindi il perdurante potere di verifica delle condizioni soggettive per la fruibilità del contributo pubblico, incompatibile con la tesi della immissione del bene sul libero mercato;
- che era dunque fondata la domanda di costituzione in forma specifica del contratto, previa inserzione automatica del prezzo legale in luogo di quello pattuito con clausola invalida, ai sensi dell'art. 1339 c.c..

All'esito del prosieguo istruttorio, dopo l'espletamento di consulenza tecnica d'ufficio, la Corte d'appello di Roma, con sentenza 25 ottobre 2007, trasferiva alla sig.ra R.L. la proprietà superficaria dell'immobile, subordinatamente al versamento dell'importo di Euro 43.101,61 e all'accollo di mutuo acceso presso la sezione del credito fondiario della Cariplo per l'importo originario di lire 91 milioni; con compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

Avverso la sentenza, non notificata, la sig.ra R. proponeva ricorso per cassazione articolato in due motivi e notificato il 4 dicembre 2008.

Deduceva:

1) la violazione degli artt. 112, 113, 115 e 116 c.p.c., artt. 1339 e 1362 c.c., e L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, comma 8, (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle L. 17 agosto 1942, n. 1150; L. 18 aprile 1962, n. 167; L. 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) nel condizionare l'effetto traslativo al pagamento di Euro 43.101,61 unitamente all'accollo del mutuo: in tal modo, maggiorando il prezzo di compravendita liberamente pattuito;

2) la violazione dell'art. 92 cod. proc. civ. e la carenza di motivazione nella compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

La sig.ra Ru.Nu. resisteva con controricorso e proponeva, a sua volta, ricorso incidentale, affidato a quattro motivi.

Deduceva:

1) la violazione degli artt. 112, 113, 115 e 116 c.p.c., artt. 1453- 1455 cod. civ. e L. n. 865 del 1971, art. 35, nonché la carenza di motivazione nel ritenere che il venir meno del divieto di alienazione per effetto del decorso del termine minimo previsto dalla legge dal primo acquisto non provocasse anche la caducazione degli altri vincoli relativi alla determinazione del prezzo;

2) la violazione delle medesime norme e la carenza di motivazione per non aver considerato che i limiti di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 35 restavano comunque ininfluenti sul rapporto di diritto privato instaurato tra le parti in causa;

3) la violazione di legge e la carenza di motivazione nel ritenere nullo un prezzo superiore a quello legale e sostituibile con quest'ultimo;

4) la violazione degli artt. 112, 113, 115 e 116 cod. proc. civ. e artt. 1385 e 1386 cod. civ. nella condanna alla restituzione della caparra di lire 2 milioni, nonostante la R. non avesse mai espresso la volontà di voler recedere dal contratto.

La seconda sezione civile di questa Corte, cui il ricorso era stato assegnato, ravvisando una questione di massima di particolare importanza - se il vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile costruito in regime di edilizia agevolata sia limitato al solo termine di vigenza del vincolo di inalienabilità e valga unicamente per il concessionario, e non anche per i successivi sub acquirenti - rimetteva la causa al primo presidente, che la assegnava alle sezioni unite.

All'udienza del 26 maggio 2015 il Procuratore generale e i difensori precisavano le rispettive conclusioni come da verbale, in epigrafe riportate.

Diritto

MOTIVI DELLA DECISIONE

Appare prioritaria, in ordine logico, la trattazione del ricorso incidentale della sig.ra Ru., volto a sostenere la libera commerciabilità a prezzo di mercato dell'alloggio popolare, una volta autorizzata la vendita dalla Regione.

In particolare, con il primo e secondo motivo, da trattare congiuntamente per affinità di contenuto, si deduce, in sostanza, la connessione tra il divieto di alienazione e la caducazione degli altri vincoli relativi alla determinazione del prezzo (simul stabunt, simul cadent) nei rapporti privati tra successivi contraenti.

Le censure sono infondate.

Il problema della vendita degli alloggi di edilizia convenzionata soggetti al vincolo sulla determinazione del prezzo è stato oggetto, nel tempo, di un'interpretazione ondivaga, che ha risentito della successione anche ad intervalli di tempo molto brevi, di emendamenti della disciplina legale.

Un primo indirizzo ha valorizzato soprattutto l'autonomia negoziale delle parti, quale principio informatore generale in materia;

pervenendo alla conclusione che sia i divieti di alienazione, che i criteri normativi di determinazione del prezzo (o del canone di locazione) fossero applicabili, soggettivamente, solo al primo avente causa; e cioè, al costruttore, titolare della concessione rilasciata a contributo ridotto e parte della convenzione-

tipo stipulata con il Comune: senza alcun riflesso sui successivi subacquirenti (Cass., Sez. 2, 4 aprile 2011 n. 7630; Cass., sez. 2, 2 ottobre 2000 n. 13006).

Si contrappone ad esso l'opposta tesi secondo cui la disciplina vincolistica promana da norme imperative, anche se per il medio di convenzioni tra il Comune e il concessionario (a contenuto, peraltro, predeterminato dalla legge ed inderogabile): con la conseguenza che l'eventuale violazione dei parametri legali sul prezzo di cessione sarebbero affetti da nullità ex art. 1418 cod. civ. e sostituiti mediante inserzione automatica del corrispettivo imposto dalla legge (art. 1339 c.c. e art. 1419 c.c., comma 2).

A questa seconda opzione ermeneutica, fatta propria dalla corte territoriale nella sentenza impugnata, sembra inclinare anche il collegio remittente della presente questione di massima di particolare importanza, richiamando principi ispiratori della legislazione in subjecta materia enunciati in un non più recente precedente di legittimità (Cass., sez. 1, 2 settembre 1995 n. 9266).

La ricostruzione ermeneutica della disciplina normativa è resa particolarmente laboriosa per effetto della ricordata stratificazione, ripetuta e ravvicinata nel tempo, di interventi legislativi che ne hanno modificato profondamente l'impianto originario. Come rivelato, del resto, dalle stesse oscillazioni giurisprudenziali sul tema.

Ciò premesso, è però possibile delineare alcuni punti fermi per la soluzione della controversia: primo fra tutti la distinzione delle convenzioni per la cessione del diritto di superficie - quale quella pertinente alla controversia in esame - rispetto alle convenzioni per la cessione del diritto di proprietà piena. Tale diversità riguarda il regime di inalienabilità che, nel primo caso, non è previsto dalla L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, comma 8, (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità) quale contenuto necessario delle convenzioni: a differenza del successivo comma 15, che lo contemplava, in origine, per la cessione del diritto di proprietà.

Per contro, il vincolo alla determinazione del prezzo discende, in tutti i casi, direttamente dalla legge. Un'ulteriore distinzione deve ravvisarsi tra le convenzioni L. n. 865 del 1971, ex art. 35 e quelle L. 28 gennaio 1977, n. 10, ex artt. 7 e 8 (Norme per la edificabilità dei suoli), non pertinenti, nella specie). Solo per le seconde il titolare di alloggio su concessione edilizia rilasciata con contributo ridotto non è obbligato a rispettare, in sede di vendita, il prezzo stabilito dalla convenzione- tipo approvata dalla regione, ai sensi della L. n. 10 del 1977, art. 7: e questo, perchè destinatario dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione (od il canone di locazione) nei limiti fissati dalla detta convenzione è soltanto il costruttore titolare della concessione (Cass., sez. 2, 2 ottobre 2000 numero 13.006). Per gli immobili di edilizia convenzionata ex L. n. 10 del 1977 appare chiara, infatti, l'individuazione, in chi abbia ottenuto la concessione edilizia a contributo ridotto, del destinatario degli obblighi assunti di contenere il prezzo di cessione degli alloggi, nei limiti indicati dalla stessa convenzione e per la prevista durata di sua validità.

Ma soprattutto appare dirimente, ai fini della contraria conclusione nella fattispecie concreta oggetto di scrutinio, la disposizione contenuta nel D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, in L. 12 luglio 2011, n. 106 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia 13 maggio 2011 n. 70): che ha aggiunto al comma 49 dell'art. 31 (Norme particolari per gli enti locali) della L. 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) il comma 49-bis, del seguente testuale tenore: I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonchè del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui alla L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della L. 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di

eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 3).

Come si vede, la possibilità di rimuovere i vincoli relative alla determinazione del prezzo massimo di cessione (nonchè del canone massimo di locazione) contenuto in una convenzione P.E.E.P. è subordinata a tre presupposti: 1) decorso di almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento; 2) richiesta del singolo proprietario;

3) determinazione della percentuale del corrispettivo, calcolata secondo parametri legali da parte del Comune.

Dal testo normativo sopra riportato emerge, dunque, con chiarezza che il vincolo del prezzo non è affatto soppresso automaticamente a seguito della caduta del divieto di alienare; ed anzi, in assenza di convenzione ad hoc (da redigere in forma pubblica e soggetta a trascrizione), segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita.

Non senza aggiungere, in chiusura di analisi, che la soluzione adottata appare altresì conforme, sotto il profilo teleologia), ad una politica del diritto volta a garantire il diritto alla casa, facilitando l'acquisizione di alloggi a prezzi contenuti (grazie al concorso del contributo pubblico), ai ceti meno abbienti: e non certo quella di consentire successive operazioni speculative di rivendita a prezzo di mercato.

Non risulta ex actis - nè del resto viene allegato dalla ricorrente incidentale - che la procedura sopra descritta sia stata seguita:

onde, deve ritenersi tuttora sussistente il vincolo del prezzo al momento della vendita stipulata tra la sig.ra Ru. e la sig. R..

Con il terzo motivo si censura l'eterointegrazione del contratto nella sua clausola determinativa del prezzo (artt. 1339, 1419 cod. civ.).

Il motivo è infondato.

Questa Corte ha più volte statuito che ai sensi della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, che delega al Consiglio Comunale la fissazione dei criteri per la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi in materia di edilizia convenzionata, gli atti amministrativi relativi, così come le convenzioni, in quanto promananti in forza della predetta delega legislativa, traggono da quest'ultima, direttamente, il carattere di imperatività e pertanto debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 cod. civ.; cui si ricollega quella dell'art. 1419 c.c., comma 2 posto che la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa è la sanzione della nullità della clausola stessa:

senza riflessi invalidanti, peraltro, sull'intero contratto in ipotesi di sostituzione di diritto. (Cassazione civile, sez. 2, 10 febbraio 2010 n. 3018; Cass., sez.2, 21 dicembre 1994 n. 11032; Cass. n. 5369 del 12.04.20002).

L'applicabilità dell'art. 1339 cod. civ. appare in linea generale giustificata, perchè, quando detta norma allude alle "clausole" imposte dalla legge non si riferisce soltanto al caso nel quale la legge individui, essa stessa, la clausola da interpolare nel testo negoziale (come sarebbe stato se il Codice avesse richiesto che la clausola sia prevista "direttamente" o "espressamente" dalla legge), ma allude anche all'ipotesi in cui la legge preveda che l'individuazione della clausola sia fatta da altra fonte da essa autorizzata (nella specie, da una convenzione).

Sul punto, la venditrice Ru. deduce anche l'illegittima inserzione automatica del corrispettivo vincolato, ex art. 1339 cod. civ., sotto il profilo che non sarebbe mai stata richiesta dalla promissaria acquirente, limitatasi ad invocare la riduzione del prezzo. L'argomentazione, peraltro, non ha pregio, risolvendosi in mera questione nominalistica, dal momento che l'inserzione automatica del prezzo vincolato approda, appunto, nella riduzione di quello pattuito: onde sussistono i presupposti per l'esecuzione in forma specifica del contratto ex art. 2932 cod. civ., sulla base del regolamento negoziale, così integrato in applicazione di norme imperative.

Neppure appare convincente la tesi della necessaria contestualità, in una stessa disposizione di legge, della sanzione di nullità parziale della clausola illegittima e della sostituzione di diritto, stante il chiaro

disposto dell'art. 1339, (rubricato come "Inserzione automatica di clausole"), di contenuto generale ed astratto, suscettibile di applicazione diretta.

Non era quindi sbocco ineluttabile dell'accertata violazione del vincolo del prezzo la nullità dell'intero contratto, ai sensi dell'art. 1419 c.c., comma 1, come preteso dalla venditrice.

L'ulteriore eccezione riguardante il difetto dei presupposti per la costituzione in forma specifica del contratto, in carenza di offerta della prestazione, appare nuova alla luce del testo della sentenza impugnata, che non ne fa menzione. Nè la ricorrente incidentale allega, in contrario, i necessari riferimenti puntuali a propri atti difensivi dei pregressi gradi di merito, in ossequio al principio di autosufficienza.

Resta assorbito il quarto motivo relativo alla restituzione della caparra, da computare in conto prezzo.

Passando ora alla disamina del ricorso principale, si osserva come il primo motivo, con cui si lamenta che la corte territoriale abbia condizionato l'effetto traslativo al pagamento di Euro 43.101,61 unitamente all'accollo del mutuo - in tal modo, maggiorando il prezzo - si palesi fondato.

In effetti, la determinazione del prezzo di vendita secondo i parametri legali, nella somma stimata dal CTU formalmente recepita in sentenza, non consente la maggiorazione derivante dall'accollo del mutuo fondiario, a pena di violazione proprio di quella disciplina imperativa che la corte territoriale ha inteso applicare.

L'affermazione, espressa in motivazione, che la sentenza ex art. 2932 cod. civ. deve comunque rispettare le pattuizioni contenute nel preliminare (a parte quella sul corrispettivo, qui sostituito secondo parametri legali), appare in contrasto con l'accollo del mutuo fondiario - quale voce di prezzo aggiuntiva - che doveva coerentemente ritenersi già incluso nel corrispettivo pattuito.

Resta assorbito il secondo motivo relativo al regolamento delle spese di giudizio.

Il ricorso principale dev'essere dunque accolto, nei sensi di cui sopra, con la conseguente cassazione della sentenza impugnata e rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, anche per il regolamento delle spese della fase di legittimità.

PQM

P.Q.M.

- Accoglie il primo motivo del ricorso principale, assorbito il secondo, e rigetta il ricorso incidentale;
- cassa la sentenza impugnata in relazione alla censura accolta e rinvia la causa alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese della fase di legittimità.

Così deciso in Roma, il 26 maggio 2015.

Depositato in Cancelleria il 16 settembre 2015

Note

Utente: LUCIA DESIDERIO - www.iusexplorer.it - 16.10.2017

© Copyright Giuffrè 2017. Tutti i diritti riservati. P.IVA 00829840156

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

15 Giu 2016

Edilizia agevolata, l'applicazione del prezzo imposto anche le per vendite successive alle prima apre le porte ai ricorsi

Alessandro Andreatini*

Come ipotizzato all'alba della ormai storica sentenza della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 18135/2015, in tema di prezzo massimo di cessione degli alloggi edificati in regime di edilizia agevolata, si registrano presso i Tribunali capitolini i primi giudizi di risarcimento, che vedono coinvolti, oltre al venditore per la restituzione del prezzo eccedente, anche i notai e gli eventuali agenti immobiliari che abbiano assistito le parti nella compravendita.

La questione si prospetta davvero delicata, tenuto conto che i numerosi venditori delle rispettive compravendite potrebbero essere chiamati a restituire somme ingenti, magari già utilizzate per far fronte all'acquisto di una nuova casa.

Con una sentenza di ormai otto mesi fa, la Cassazione ha infatti stabilito che il vincolo di prezzo, relativo agli immobili edificati in regime di edilizia agevolata, ceduti in proprietà superficaria, segue l'immobile a titolo di onere reale, «con naturale efficacia indefinita»: il prezzo indicato nelle compravendite immobiliari deve così ritenersi nullo per l'eccedenza e sostituito, di diritto, con quello rideterminato sulla base dei parametri della convenzione, anche per le rivendite successive alla prima da parte del costruttore.

La sentenza si è subito rivelata di grande impatto sulle compravendite degli alloggi stipulate antecedentemente all'emanazione della sentenza, sulla base della prassi sino ad allora invalsa che voleva applicabile alla sola prima cessione i limiti alla determinazione del prezzo.

In via di prima approssimazione, sulla base di dati parziali offerti dagli Uffici Comunali, sono stati stimati in 200.000 gli acquirenti che hanno comprato ad un prezzo superiore a quello massimo imposto e dunque le potenziali cause che il principio di massima è idoneo ad ingenerare.

Cause che potrebbero coinvolgere, oltre al venditore per la restituzione del prezzo eccedente e dunque indebito, anche il Comune, per aver negato la determinazione del prezzo imposto e averlo ritenuto non necessario, i notai e le agenzie immobiliari.

Delicato è in particolare il ruolo dei notai che abbiano rogato le stipule. Sicuramente da escludere è una loro responsabilità di tipo "disciplinare" per violazione dell'art. 28 della legge notarile. Tale norma infatti, nel disporre che il notaio non può ricevere atti che siano «espressamente proibiti dalla legge», trova applicazione unicamente nel caso in cui la violazione sia manifesta, dovendosi invece escludere la sua applicabilità qualora l'interpretazione della legge sia discussa o equivoca. Nella situazione in esame, è indubbio che le oscillazioni giurisprudenziali – citate dalle stesse Sezioni Unite – che hanno caratterizzato la fattispecie non consentano di rendere inequivoca la nullità cui le compravendite vanno incontro, relativamente alla parte in eccedenza del prezzo, rimanendo dunque inapplicabile l'art. 28 della legge notarile.

Per quanto concerne l'eventuale responsabilità civile, è difficile negare che il professionista che abbia rogato l'atto notarile, in un momento in cui tanto la prassi amministrativa quanto l'interpretazione giurisprudenziale prevalente erano univoche nell'escludere i vincoli di prezzo nelle compravendite immobiliari (come accadeva per le vendite stipulate sino a settembre 2015, data della sentenza sopra riportata), potesse dirsi autorizzato - e anzi, forse, obbligato - dalla sua legge professionale a procedere alla stipula.

La vicenda da cui ebbe origine la pronuncia nasceva da un contratto preliminare di

compravendita avente ad oggetto un immobile edificato - su area concessa in diritto di superficie dal Comune di Roma - in regime di edilizia agevolata, e verteva in tema di conclusione del contratto definitivo e di determinazione del prezzo della compravendita. A fronte di una domanda di risoluzione per inadempimento, la convenuta chiedeva in via riconvenzionale la costituzione in forma specifica del contratto definitivo di compravendita e la contestuale riduzione del prezzo di acquisto per renderlo conforme al prezzo imposto dalla convenzione.

Veniva così in rilievo il tema, dibattuto anche in giurisprudenza, del prezzo massimo di cessione degli alloggi edificati in regime di edilizia agevolata nell'ambito delle rivendite successive a cura del primo acquirente. Il quesito veniva rimesso alle Sezioni Unite della Cassazione, chiamate dunque a decidere se il vincolo di prezzo massimo di cessione dell'immobile, costruito in regime di edilizia agevolata, valga unicamente per il concessionario, oppure se valga anche per i successivi subacquirenti.

Nella disamina della questione, la motivazione della sentenza riporta un primo indirizzo giurisprudenziale, a cui la Corte di Cassazione aderì in due differenti occasioni, nel 2000 e successivamente nel 2011, secondo il quale i criteri normativi di determinazione del prezzo di vendita sarebbero applicabili, dal punto di vista soggettivo, solo al primo avente causa, e dunque al costruttore. In altri termini, secondo tale impostazione, dopo la prima vendita dal costruttore al privato, il prezzo di vendita sarebbe libero e dunque gli immobili potrebbero essere venduti a prezzo di mercato.

In senso conforme a tale indirizzo si era in precedenza attestata anche la prassi contrattuale nel Comune di Roma. Ai notai che facevano istanza per la determinazione del prezzo al Comune veniva infatti inviata un'apposita comunicazione, nella quale veniva specificata l'assenza di prezzo imposto per le successive rivendite dell'immobile a terzi subacquirenti. Si trattava di prassi del tutto radicata, tanto che nel 2013 il Comune di Roma provvedeva ad inviare al Consiglio Notarile competente una nota, in cui si chiedeva di non inoltrare ulteriori istanze in tal senso all'Ufficio.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno invece aderito ad un'interpretazione diametralmente opposta, basata su principi ispiratori sino ad ora enunciati in una non recente pronuncia di legittimità di più di venti anni fa.

Non nascondendo la laboriosità della ricostruzione ermeneutica, dovuta alla stratificazione nel tempo di plurimi intervenuti normativi, la Corte individua il riferimento normativo per la regolazione della fattispecie nell'art. 35 ottavo comma della legge 22 ottobre 1971 n. 865.

Tale norma prevede, tra l'altro, che la convenzione con la quale venga concesso il diritto di superficie debba prevedere «i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita».

In merito, rileva la Corte, la norma non individua nel solo costruttore il destinatario degli obblighi legislativi di determinazione del prezzo di vendita, a differenza, ad esempio, delle convezioni urbanistiche concluse ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977 n. 10.

Inoltre, sotto il profilo argomentativo, gli Ermellini osservano che dal recente decreto legge 13 maggio 2011 n. 70 (il quale permette di rimuovere i vincoli relativi al prezzo massimo di cessione decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento) si evince come per la rimozione del prezzo imposto sia necessaria apposita convenzione e che quindi tale vincolo non sia soppresso automaticamente a seguito della prima cessione. Peraltro, chiosano i Giudici, la soluzione adottata risulta aderente ad una politica legislativa volta a garantire il diritto alla casa ai ceti meno abbienti, evitando le speculazioni che sarebbero consentite da una vendita degli alloggi a prezzo di mercato.

La situazione così creata è, tuttavia, di grande incertezza per gli operatori coinvolti nelle operazioni immobiliari.

La problematica non pare destinata a risolversi neppure a seguito della recente delibera del Comune di Roma n. 33/2015, firmata dal Commissario Straordinario di Roma Capitale, Francesco Paolo Tronca, a dicembre 2015, nella quale si elencano criteri e modalità di calcolo per eliminare i vincoli sugli alloggi edificati su aree concesse in diritto di superficie, o cedute in diritto di proprietà. Tale delibera permette, oggi, di stipulare le convenzioni integrative, con le quali potranno essere rimossi i vincoli di prezzo per le vendite successive al primo atto di

trasferimento, ma non risolve certo i problemi delle vecchie compravendite.

Forse, tenuto conto delle incertezze che derivano da tale situazione, la strada migliore passa per una "sanatoria" del legislatore che potrebbe dare un'interpretazione autentica – nel senso della derogabilità del prezzo imposto - per gli immobili acquistati prima di una certa data e chiarire una volta e per tutte cosa si intende fare per il futuro con riguardo agli immobili comprati in edilizia agevolata. A questo punto i venditori potranno consapevolmente decidere, sulla base della determinazione del prezzo imposto, se vendere o meno e i notai potranno correttamente informare gli acquirenti degli obblighi nascenti dall'acquisto dell'immobile.

*Notaio in Milano

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved

Sent. 9863/2014
Geom. 4292/2014
Rep. 8633/2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE X CIVILE

in composizione monocratica, nella persona della dott.ssa Maria Luisa Rossi, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 4342 R.G. 2010 vertente

tra

elett. dom.ta in Roma, via Pozzuoli 7, presso lo studio degli avv. Antonio Corvasce e Sofia Pasquino che la rappresentano e difendono giusta procura a margine del ricorso ex art. 702 bis

ATTRICE, CONVENUTA IN VIA RICONVENZIONALE

e

elett. dom.te in Roma, viale Giuseppe Mazzini 25, presso lo studio dell'avv. I che le rappresenta e difende, unitamente all'avv. , per procura a margine della memoria di costituzione

CONVENUTE, ATTRICI IN RICONV

avente ad oggetto: preliminare di compravendita;

all'udienza del 27 marzo 2014 le parti precisavano le conclusioni come da verbale.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., ha dedotto di avere sottoscritto un contratto preliminare impegnandosi all'acquisto della proprietà superficaria di un appartamento sito in Roma, via , 57, int.5, scala B, piano 3 e relativi box e cantina, al prezzo di euro 360.000,00; che l'agente immobiliare le aveva garantito che sull'immobile non insistevano vincoli di alcun genere e che il prezzo richiesto era in linea con i parametri di mercato delle abitazioni della zona; che alla firma del preliminare le erano stati consegnati solo alcuni documenti relativi ai cespiti in questione, restando da consegnare il regolamento di condominio e la convenzione con il Comune di Roma; di aver versato una caparra di euro 50.000,00; che solo successivamente le era stata consegnata copia della Convenzione con il Comune di Roma da cui era risultato che l'immobile era un alloggio di Edilizia Economica e Popolare e risultava gravato da vincoli di libero trasferimento imposti dall'art. 35 della L.n. 865/1971 e ribaditi all'art.14 e all'art. 15 di detta Convenzione; di aver comunicato all'agenzia immobiliare che il prezzo pattuito nel preliminare era superiore di tre volte rispetto a quello stabilito ex lege, da quantificarsi in euro 140.000,00; che - pertanto - a mezzo raccomandata del proprio legale indirizzata alle promittenti venditrici - e all'agenzia immobiliare, aveva dichiarato di voler stipulare il rogito al prezzo di euro 140.000; che il legale delle venditrici aveva inviato al proprio legale una asserita "liberatoria" del Comune di Roma (prot. 68930/2009 firmata dall'ing. Andreangeli) che, invece, altro non era che un semplice chiarimento e non un atto idoneo ad impegnare il Comune di Roma; che pertanto aveva invitato le signore per il giorno 16 dicembre 2009 presso lo studio del Notaio di Roma per la stipula del contratto definitivo di vendita al prezzo di euro 140.000,00 offrendo il residuo prezzo di euro 90.000,00; che il Notaio , su esplicita domanda, aveva dichiarato di non poter garantire "sotto la sua responsabilità professionale" che in futuro ella avrebbe potuto rivendere l'immobile a prezzo libero di mercato; che tuttavia le promittenti venditrici si erano rifiutate di vendere

l'immobile al prezzo di euro 140.000,00 e, con successiva lettera, eccependo un presunto inadempimento della promissaria acquirente, le avevano comunicato di aver incamerato la caparra, recedendo dal contratto preliminare. Tanto premesso, richiamate le norme di legge e le decisioni giurisprudenziali ritenute applicabili, la ricorrente ha chiesto che il Tribunale dichiari che il contratto preliminare in questione è valido ed efficace e quindi vincolante tra le parti, dichiari che il prezzo relativo ai cespiti promessi in vendita è non già quello di euro 360.000,00 indicato nel preliminare, bensì quello stabilito ex lege secondo i criteri di cui alla citata Convenzione, pari ad euro 140.000,00 o alla diversa somma ritenuta dal Giudice, da accertarsi anche a mezzo di Ctu, ove contestata la perizia giurata depositata, e disponga, in base al combinato disposto degli artt. 1339 e 1419 cc, la sostituzione automatica della clausola nulla del contratto preliminare in parola, sostituendo al prezzo stabilito nello stesso preliminare di euro 360.000,00 il prezzo di euro 140.000,00 o quello ritenuto di giustizia dal Giudice, chiedendo altresì di accertare l'inadempimento delle parti e chiedendo la emissione di pronuncia costitutiva del trasferimento immobiliare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2932 cod.civ..

Costituitesi in giudizio, hanno contestato le deduzioni dell'attrice, rilevando che la stessa era stata informata sin dalla sottoscrizione del contratto preliminare che l'immobile era un alloggio di Edilizia Economica e Popolare, che non vi erano vincoli di sorta né in base alla legge, né in base alla Convenzione con il Comune, che il Comune di Roma, con la nota 68930/09, aveva confermato che l'immobile era legittimamente alienabile a prezzo libero di mercato. Rilevavano l'infondatezza della domanda di trasferimento immobiliare coattivo in forza dell'orientamento della Suprema Corte secondo cui la sentenza ex art. 2932 cod.civ.. deve integralmente rispecchiare le previsioni negoziali delle parti e hanno chiesto il rigetto di ogni domanda dell'attrice, la cancellazione della trascrizione sull'immobile e in via riconvenzionale, una pronuncia di risoluzione del contratto preliminare per grave inadempimento della signora Felici alle obbligazioni assunte, con conseguente declaratoria di legittimità di ritenzione della caparra da quest'ultima versata.

Il procedimento, previa trasformazione del rito, separazione della domanda riconvenzionale e successiva riunione dei procedimenti, è stata istruita mediante deposito di documentazione e, all'udienza del 24 gennaio 2013, trattenuta in decisione. Con ordinanza del 13 gennaio 2014, il Tribunale ha disposto lo stralcio del documento portante "quesito 415-201 O/C - dott. Giovanni Casu", allegato alla memoria ex art. 183, 6 co. Cpc depositata dalle convenute il 1 aprile 2011 ed ha rimesso la causa sul ruolo istruttorio provocando il contraddittorio in ordine alla produzione di documenti allegati alla memoria di replica delle convenute.

All'udienza del 27 marzo 2014, previa sostituzione del giudice designato, disposto lo stralcio della documentazione depositata da entrambe le parti con gli scritti difensivi finali, la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, deve respingersi la richiesta di revoca parziale dell'ordinanza del 13 gennaio 2014 nella parte in cui è stato disposto lo stralcio del documento "quesito 415-2010 C".

Va premesso che *"Quando la data del deposito di un atto in cancelleria deve risultare dall'annotazione del cancelliere sull'atto medesimo e dal suo inserimento nell'apposito registro cronologico, l'eventuale omissione o assoluta incertezza di tali annotazioni non può tradursi in prova del mancato o tardivo deposito, non potendosi escludere che, nonostante la menzionata omissione o incertezza, la parte abbia provveduto a depositare l'atto nel termine stabilito qualora quest'ultima circostanza risulti avvalorata da emergenze documentali oggettive."* (Cass. n. 21704 del 20/10/2011)

Nel caso di specie, non può ritenersi che sussistano emergenze documentali oggettive che valgano a far ritenere che, nonostante l'omissione della indicazione nell'indice riportato in calce alla memoria n.1 di parte convenuta, il documento sia stato effettivamente depositato nella data indicata. Ed invero, deve escludersi che il documento faccia corpo con l'atto pubblico di compravendita del notaio

Perillo mancando ogni riferimento nel corpo dell'atto e la indicazione di allegati all'atto. Appare poi decisiva la lettura della memoria alla quale, secondo la prospettazione della difesa delle convenute, il documento avrebbe dovuto essere stato allegato (1 memoria 183 sesto comma) nella quale, invero vi è riferimento espresso all'atto di compravendita del notaio Perillo (ritualmente depositato e indicato nell'indice) , nonché argomentazioni difensive chiaramente "ispirate" al contenuto della risposta del notaio Casu al quesito posto dal notaio Perillo. Tuttavia, nel corpo della memoria non vi è alcun richiamo al suddetto documento che invece avrebbe corroborato la difesa svolta nella memoria alla stregua di un richiamo giurisprudenziale o dottrinale. Ad ulteriore conferma della mancata tempestiva produzione, vi è il fatto che nella seconda memoria di parte attrice, ove pure si fa riferimento all'atto pubblico del notaio Perillo, non vi è alcun riferimento al parere del notaio Casu, pur in presenza di un'analitica confutazione di tutte le argomentazioni e produzioni della controparte.

Va, invece, accolta la richiesta di stralcio della documentazione depositata da parte attrice alle udienze del 24 novembre 2011 e 17 maggio 2012 e relativa al medesimo parere del notaio Casu quale componente dell'ufficio studi del notariato, trattandosi di documentazione tardivamente depositata.

Nel merito, devono anzitutto esaminarsi le domande di parte attrice, di accertamento della persistente validità ed efficacia del contratto preliminare, per illegittimità del recesso esercitato dalle convenute, e dell'applicabilità al medesimo contratto del prezzo di cessione previsto dalla Convenzione, domande da valutarsi congiuntamente in quanto afferenti l'interpretazione della Convenzione intervenuta tra il Comune di Roma e le società cooperative edilizie Costruzioni Residenziali Abitazioni Roma e Cooperativa Romana Abitazioni Residenziali, ai sensi dell'art. 35 della legge 865/71, nell'ambito della complessiva disciplina in materia di edilizia residenziale pubblica.

L'edilizia residenziale pubblica mira, come noto, a sopperire al fabbisogno abitativo di categorie sociali di limitate capacità economiche o ritenute per altre ragioni meritevoli di tutela. Essa ricomprende non solo la costruzione di alloggi a totale carico dello Stato, destinati alle fasce di reddito più basse, con applicazione di un canone sociale [edilizia residenziale c.d. sovvenzionata], ma anche l'edilizia c.d. convenzionata, realizzata mediante regimi convenzionali posti in essere dagli ente territoriali, nei quali il costruttore è un soggetto diverso dallo Stato o dagli altri enti territoriali e l'obiettivo di realizzare abitazioni da destinare a fasce sociali con reddito medio-basso è perseguito assicurando determinati vantaggi economici, o attraverso la corresponsione di un contributo statale diretto ad abbattere il tasso di interesse sui mutui (si parla, in tal caso, di edilizia agevolata-convenzionata, di cui alla L. n. 457 del 1978) o attraverso una congrua riduzione degli oneri afferenti il rilascio della concessione edilizia (c.d. edilizia convenzionata); in questo caso, così come nel caso della edilizia agevolata, l'intervento è realizzato dal privato, sia pure a mezzo di incentivazione pubblica che viene realizzata attraverso l'abbattimento degli oneri di concessione [così, Corte cost. n. 155/1988, nonché, più di recente, Cass., sez. trib., 7 febbraio 2013 n. 2925].

La c.d. "Edilizia residenziale convenzionata" implica, come detto, la previa stipulazione di una convenzione con il Comune, con la quale viene riconosciuta, a soggetti pubblici o privati concessionari, la disponibilità di un'area ai fini della sua urbanizzazione e vengono assunti obblighi inerenti l'edificazione degli alloggi e la successiva assegnazione degli stessi a determinate categorie di soggetti.

In particolare, due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "Edilizia residenziale convenzionata": la prima è quella prevista dall'art. 35, Legge 22 ottobre 1971, n. 865, che dispone che i Comuni (o i Consorzi di Comuni) possono concedere a soggetti pubblici e privati, ai fini edificatori, aree inserite nei Piani urbanistici speciali previsti dalla Legge 18 aprile 1962, n. 167 (c.d. P.E.E.P., Piani di edilizia economica e popolare), preventivamente espropriate dai Comuni per essere destinate alla realizzazione di immobili di edilizia economico popolare ed assegnate a tal fine ai concessionari, mediante apposita convenzione, limitatamente al diritto di superficie ovvero in piena proprietà. La seconda tipologia di convenzione è stata prevista, invece, dalla Legge c.d. Bucalossi, n. 10/1977 che ha ampliato il campo d'azione dell'intervento "convenzionato", consentendo che esso possa



operare anche su aree esterne a quelle ricomprese nei P.E.E.P. di cui alla Legge n. 167/1962, di norma appartenenti ai privati.

Attualmente, la disciplina di tali convenzioni è contenuta nell'art. 18, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, T.U. in materia edilizia, che sul punto ha sostituito la disciplina degli artt. 7 e 8 della L. 28 gennaio 1977 n. 10. La convenzione, prevista in questo ambito per favorire interventi di edilizia abitativa, deve essere stipulata con il Comune, in conformità con i contenuti previsti in una "Convenzione tipo" predisposta dalla Regione e deve indicare, tra l'altro, le caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi, i prezzi di cessione degli stessi ed i canoni di locazione. Al costruttore che assume gli impegni relativi ai prezzi di vendita e ai canoni di locazione viene consentito di corrispondere un contributo per il rilascio della concessione (previsto dall'art. 3) ridotto alla sola parte commisurata agli oneri di urbanizzazione e non esteso anche alla parte relativa al costo di costruzione [così, testualmente, Corte Cost. n. 155/1988 cit.].

La disciplina prevista per le due tipologie di edilizia convenzionata è in parte diversa e, con riferimento alle Convenzioni P.E.E.P., essa si differenzia, a sua volta, per le aree cedute ai costruttori "convenzionati" in piena proprietà, ai sensi dei commi 11 ss. dell'art. 35 L. n. 865/1971 e per quelle cedute, mediante la Convenzione, limitatamente al solo diritto di superficie, ai sensi del medesimo art. 35, commi 7 e 8. In entrambi i casi, l'attribuzione del diritto di superficie o la cessione del diritto di proprietà ai privati legittimati a farne richiesta postula, comunque, la previa deliberazione del Comune di concedere dette aree agli interessati e la previa determinazione dei contenuti essenziali del regime convenzionale, in particolare, del corrispettivo della cessione del diritto di superficie o del diritto di proprietà sull'area [C.d.S. n. 1863 del 28 marzo 2012]. Tuttavia, mentre per le aree cedute in proprietà, i commi 11 e ss. dell'art. 35 L. n. 865/1971 prevedevano una minuziosa disciplina legislativa in ordine alla circolazione degli alloggi, prima dell'abrogazione operata con la L. n. 179/1992, per le aree assegnate limitatamente al diritto di superficie, il testo dell'art. 35, commi 7 e 8, L. n. 865/1971 rimetteva, e rimette tuttora, la disciplina relativa alla circolazione degli immobili alle Convenzioni stipulate tra il Comune concedente ed i soggetti, pubblici o privati, concessionari dell'area. In particolare, la legge citata, nel testo ancora in vigore dopo le abrogazioni operate dalla L. n. 179/1992, prevede che le aree comprese nei piani di edilizia pubblica di cui alla L. n. 167/1962 sono espropriate dai Comuni o dai loro Consorzi e ricomprese nell'ambito del loro patrimonio indisponibile. Su tali aree viene prevista, a favore dei concessionari, per la realizzazione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali, la costituzione di un diritto di superficie, cioè del diritto di fare e mantenere sull'area una costruzione, per una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99, mediante una apposita Convenzione da stipulare con l'Ente territoriale, che deve prevedere, tra l'altro, il corrispettivo della concessione, le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare, i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione, i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, i criteri per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita, le sanzioni a carico del concessionario in ipotesi di violazione del regime convenzionale. Per i criteri relativi alla determinazione del canone di locazione e del prezzo di cessione e per le sanzioni a carico del concessionario contenuti nella Convenzione relativa alle aree concesse in proprietà superficaria è testualmente prevista la previa deliberazione da parte del Consiglio comunale o dell'Assemblea del Consorzio di Comuni. Il legislatore stabilisce espressamente, peraltro, che tali criteri debbono essere deliberati in modo uniforme per tutte le Convenzioni.

Solo per le aree cedute in proprietà, la L. n. 865/1971, al comma 19 dell'art. 35, prevedeva espressamente la nullità degli atti di cessione compiuti in violazione della normativa relativa alla circolazione degli alloggi; per gli immobili costruiti su aree concesse in proprietà superficaria si rinviava, invece, al contenuto delle Convenzioni, le quali ripetevano, tuttavia, di frequente, la medesima disciplina prevista dal legislatore per le aree cedute in proprietà. Peraltro, in seguito all'entrata in vigore della Legge n. 179/1992, e dunque a far data dal 15 marzo 1992, i divieti inerenti la circolazione degli alloggi in piena proprietà, ed in particolare la nullità dei relativi atti di cessione compiuti in mancanza dei requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dal legislatore, sono venuti meno. Nessuna variazione ha subito, però, la normativa relativa alla concessione di aree in diritto di superficie, per le quali è rimasta integralmente in

vigore la disciplina contenuta nell'art. 35 commi 7 e 8 L. n. 865/1971 e la relativa regolamentazione convenzionale di attuazione.

Per le aree concesse in proprietà superficiaria il legislatore ha previsto, piuttosto, la facoltà di acquistare, mediante riscatto, il diritto di proprietà sull'alloggio e l'area sottostante. In particolare, l'art. 3 comma 75 e ss della legge n. 549/1995 ha stabilito che i Comuni possano cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della Legge 18 aprile 1962, n.167, ovvero delimitate ai sensi dell'art. 51 Legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'art. 35 Legge n. 865/1971, ad un prezzo determinato dall'Ufficio tecnico erariale, al netto degli oneri già sopportati, in passato, per l'acquisto del diritto di superficie, così come rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree. La disciplina riservata alle aree cedute in proprietà è stata diversa anche in occasione di questo nuovo intervento normativo; il legislatore ha previsto la possibilità di modificare le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 L. n. 865/1971 prima dell'entrata in vigore della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, al fine di operare la soppressione dei limiti di godimento decennali e ventennali previsti in passato dalla L. n. 865/1971, in cambio di un corrispettivo da corrispondersi per ciascun alloggio.

Ancora, per le aree concesse limitatamente al diritto di superficie, le leggi successive hanno confermato la possibilità di acquistare la piena proprietà, agevolandone, anzi, il relativo trasferimento mediante la contrattualizzazione della "trasformazione", con la previsione della facoltà del Comune di proporre ai singoli assegnatari il riscatto dell'alloggio.

In seguito all'abrogazione della disciplina contenuta nell'art. 35 L. n. 865/1971 per effetto della L. n. 179 del 1992, la disciplina contenuta nella legge c.d. sulla casa e quella contenuta nella legge Bucalossi si sono in parte confuse. Per le aree concesse in proprietà, infatti, è stato operato un richiamo alla disciplina contenuta nella Bucalossi che rientra, in tal modo, a pieno titolo, nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla Legge 22 ottobre 1971 n. 865. Tale riferimento, invero, era stato operato, inizialmente, anche per gli alloggi costruiti su aree concesse in proprietà superficiaria, dalla legge n. 662/1996, ma soltanto per l'ipotesi di trasformazione del diritto di superficie in proprietà piena. Anche per tale ipotesi, il richiamo alla Legge Bucalossi è stato, peraltro, successivamente eliminato dalla L. n. 448/1998.

Posta la distinzione tra i due interventi normativi, quantomeno per le aree concesse in proprietà superficiaria, sarebbe dunque improprio e fuorviante considerare operante la L. n. 10/1977 in un caso, come quello di specie, che riguarda un alloggio costruito su area assegnata, con apposita Convenzione ex lege 865/1971, limitatamente al solo diritto di superficie. Per un caso siffatto deve aversi riguardo soltanto all'art. 35 L. n. 865/1971, non invece alla L. n. 10/1977, la quale prevede una disciplina diversa, intesa a regolare interventi edilizi favoriti mediante la stipulazione di Convenzioni che prevedono una riduzione del contributo per il rilascio della concessione edilizia a favore del privato concessionario. Diversamente dalla prima, quest'ultima disciplina dispone, in particolare, che la Convenzione stipulata con il Comune deve prevedere l'obbligo, a carico dei concessionari, di praticare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati in base a criteri fissati dallo stesso testo convenzionale proprio in ragione della suddetta riduzione degli oneri di concessione a favore del concessionario. Come ha precisato la Corte di Cassazione, il legislatore, in tale ipotesi, ha chiaramente individuato soltanto nel concessionario il destinatario dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione in ragione dell'ottenimento, da parte sua, della concessione edilizia a contributo ridotto e per la durata della Convenzione [dai 20 ai 30 anni]. La previsione contenuta nel successivo art. 8 della L. n. 10/1977, secondo la quale ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente [si veda oggi l'art. 18 D.p.r. n. 380/2001], si riferisce, quindi, in tal caso, solo agli atti posti in essere dal concessionario, quale destinatario del beneficio e dei vincoli ad esso correlati, mentre l'estensione di obblighi analoghi ai successivi acquirenti dell'alloggio, negli atti di alienazione da loro compiuti a favore di terzi, non troverebbe giustificazione nella *ratio* della normativa, che ricollega l'obbligo di alienare o di locare a prezzi limitati esclusivamente al concessionario dell'area in forza dell'impegno, da lui solo assunto, a fronte del

beneficio accordatogli di riduzione degli oneri della concessione edilizia [Cass., sez. II, 2 ottobre 2000, n. 13006].

È a tale disciplina che l'art. 35 L. n. 865/1971 rimanda, oggi, per la regolamentazione delle Convenzioni relative alle aree concesse in proprietà piena [si veda il comma 11 del citato art. 35, il quale rinvia all'art. 8 comma 1, 4 e 5, L. n. 10/1977].

Discorso diverso deve farsi, invece, per gli alloggi costruiti su aree concesse in proprietà superficiaria, alle quali si applica unicamente l'art. 35 L. n. 865/1971. In materia, con la sentenza n. 11032/1994, la Corte di Cassazione ha evidenziato come la normativa dettata dalla predetta legge contenga un'espressa delega al Consiglio Comunale per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita, con conseguente vincolatività, nei singoli atti di cessione degli alloggi, del prezzo fissato dall'Ente territoriale ed eventuale sostituzione, a termini dell'art. 1339 c.c., del prezzo di volta in volta concordato dalle parti con quello vincolato. Tale sentenza, sebbene relativa ad un caso afferente ad una Convenzione stipulata prima delle modifiche apportate all'art. 35 della legge 865/1971 dalla legge 179/1992 - come evidenziato dalle convenute -, ha aderito ad una soluzione che merita di essere accolta anche nel caso di specie, posto che, come detto, la legge n. 179/1992 non ha apportato modifiche alla disciplina relativa agli alloggi costruiti su aree concesse dai Comuni in proprietà superficiaria e non in proprietà piena. Per tali aree, come già detto, la disciplina relativa alla circolazione degli alloggi, ivi comprese le cessioni successive alla prima assegnazione, deve ricercarsi unicamente nell'ambito del testo della Convenzione, alla quale l'art. 35 comma 8 L. n. 865/1971 rimette interamente la regolamentazione della materia.

In questa ipotesi, il regime convenzionale può quindi prevedere vincoli all'alienabilità del bene, e ciò anzitutto perché è la legge stessa a disporre in tal senso, rimettendo alla Convenzione stipulata dal Comune la fissazione dei criteri per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi e, prima ancora, la stessa cedibilità degli stessi, limitatamente al diritto di superficie, che deve risultare "consentita" non solo alla stregua della disciplina legislativa [cfr. art. 20 L. n. 179/1992], ma anche dal medesimo regime convenzionale.

A conferma della soluzione favorevole a ricercare nell'ambito della Convenzione stipulata con il Comune la disciplina relativa alla circolazione degli alloggi in proprietà superficiaria, deve osservarsi che la proprietà dell'area resta nella sfera patrimoniale del Comune espropriante, nell'ambito del suo patrimonio indisponibile. Decorso il termine di durata della Convenzione, l'Ente Territoriale è, infatti, destinato a riacquistarne la piena disponibilità, a meno di una rinnovazione della Convenzione o del riscatto dell'alloggio acquistato in piena proprietà dal privato mediante pagamento di un corrispettivo, secondo la disciplina di cui si è già detto. Tale particolare conformazione dell'area e degli immobili costruiti su di essa ne condiziona inevitabilmente la relativa circolazione, in quanto ne conferma la destinazione ad una finalità di pubblico interesse, consistente nella realizzazione di programmi di edilizia residenziale, mediante contributo pubblico, da destinare a particolari categorie sociali, anche attraverso la previa espropriazione dei suoli. Deve osservarsi che, proprio in considerazione del mantenimento della proprietà dell'area da parte dell'Ente territoriale, la giurisprudenza ha escluso, per esempio, la pignorabilità del diritto di superficie acquistato dal privato, debitore esecutato, mediante apposita Convenzione stipulata ai sensi dell'art. 35 L. n. 865/1971, stante la particolare conformazione dell'area, concessa, in proprietà superficiaria, solo per un periodo limitato di tempo, in stretta correlazione con lo svolgimento di una attività edilizia di rilievo pubblicistico [Cass. 1 luglio 2004 n.12023; vedi, in termini, Tribunale di Nola, ordinanza del 4 novembre 2008].

Orbene, si tratta, allora, di verificare se la Convenzione stipulata con il Comune di Roma, vincoli, quanto alla determinazione del prezzo di trasferimento, non solo il concessionario, ma anche i successivi titolari del diritto.

In generale, l'esistenza di vincoli alla cessione del bene trova giustificazione proprio nella finalità pubblicistica che governa tutto il procedimento attraverso il quale si giunge alla realizzazione ed alla assegnazione degli immobili ed al fine di evitare l'"ingiustizia", così definita dalla Corte di Cassazione nella sentenza a sezioni unite n. 506/11, per cui soggetti appartenenti alle fasce sociali più svantaggiate

beneficino, prima, di condizioni economiche più convenienti per l'ottenimento di un alloggio e lucrino poi sulla differenza trasferendo il medesimo alloggio a terzi al prezzo di mercato. In questo modo, viene ad essere frustrato, di fatto, il fine solidaristico sotteso alla normativa in materia di edilizia residenziale pubblica [Cass. SS. UU. 12 gennaio 2011, n. 506].

È sempre in ragione della finalità pubblicistica sottesa a tutta la disciplina in materia, che il dettato del comma 13 dell'art. 35 L. n. 865/1971 limita, quindi, la stessa potestà riconosciuta ai Comuni di decidere se imporre o meno vincoli all'alienazione degli alloggi, stabilendo che l'eventuale cessione degli alloggi ed i relativi prezzi da praticare per ciascun atto di trasferimento debbano essere regolamentati uniformemente nelle Convenzioni di volta in volta stipulate, in modo da garantire parità ed eguaglianza ai relativi beneficiari.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra, deve richiamarsi il recente intervento legislativo attuato in materia con il D.L. n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011, che ha introdotto un nuovo comma 49 bis nell'ambito dell'art. 31 della legge n. 448/1998. Questa disposizione ha previsto che **"i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze, nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo [...]"**. Ebbene, non v'è dubbio che quest'ultima disposizione ha confermato la distinzione, prevista, come detto, dalla normativa preesistente, tra le aree concesse in proprietà piena e quelle assegnate per il solo diritto di superficie. Il testo della disposizione congiunge, infatti, con l'espressione "ovvero" le due ipotesi e solo relativamente alla prima, cioè all'ipotesi della cessione del diritto di proprietà sull'area, richiama le Convenzioni stipulate prima dell'entrata in vigore della la L. n. 179/1992. Dopo quest'ultima legge, difatti, gran parte della disciplina vincolistica relativa alla circolazione degli alloggi di edilizia convenzionata è stata abrogata, ma solo limitatamente alle aree cedute in piena proprietà, mentre nessuna modificazione è intervenuta per le aree cedute in proprietà superficiaria, disciplinate essenzialmente dalle Convenzioni approvate dai Comuni di volta in volta proprietari dell'area. Per queste ultime Convenzioni, in qualunque tempo stipulate, prima o dopo l'entrata in vigore della L. n. 179/1992, il neo introdotto comma 49 bis dell'art. 31 L. n. 448/1998 prevede, oggi, significativamente, una trasformazione intesa ad eliminare i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze, ciò confermando ulteriormente la prevedibilità di un prezzo vincolato per la cessione del diritto di superficie sugli alloggi successivamente alla prima assegnazione. Tale trasformazione, del resto, viene concessa al superficiario solo a costo di un corrispettivo che si configura, pertanto, in coerenza con la *ratio* dell'intero sistema normativo, come una sorta di "restituzione" al patrimonio pubblico del beneficio economico fruito al tempo dell'assegnazione dell'area. Come dire che, versato un corrispettivo aggiuntivo al Comune, non sussiste più il rischio che la cessione della proprietà superficiaria dell'immobile al prezzo di mercato determini inammissibili speculazioni da parte del privato assegnatario.

Tanto premesso in via generale, occorre esaminare il testo della Convenzione applicabile al caso di specie con la quale il Comune ha concesso alle società cooperative il diritto di superficie su area inserita in un piano di zona, ai sensi dell'art. 35 L. n. 865/1971, per la durata di 99 anni, rinnovabili ad istanza del concessionario o dei suoi aventi causa, pena l'estinzione del diritto e l'acquisto da parte del Comune della piena proprietà degli edifici e dei manufatti realizzati sull'area.

Trattandosi di area espropriata dal Comune per la realizzazione di alloggi economici e popolari, la Convenzione prevede anzitutto specifici requisiti soggettivi in capo agli assegnatari degli immobili, pena la decadenza dalla concessione da parte delle società concessionarie o dei loro aventi causa. Ma la Convenzione disciplina pure la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi ai sensi dell'art. 35 comma 8 L. n. 865/1971, dettando specifici criteri per l'individuazione del prezzo praticabile, anche in ragione del tempo della cessione e dell'età dell'immobile. Ebbene, tale disciplina, della cui portata si

controverte nella presente causa, deve ritenersi applicabile a qualsiasi cessione avente ad oggetto gli alloggi convenzionati, anche successiva alla prima assegnazione, e ciò per le seguenti ragioni.

Anzitutto, il testo della Convenzione: l'art. 14, richiama, significativamente, l'art. 35 comma 8 lett. e) L. n. 865/1971, (*La convenzione deve prevedere:... e) i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita;*) del quale contiene la disciplina attuativa.

L'inciso "ove questa sia consentita", adottato sia dal legislatore che dal Comune nel testo della Convenzione, lascia intendere che la disciplina vincolistica riguardi i trasferimenti successivi alla prima assegnazione, posto che quest'ultima, lungi dal dover essere "acconsentita", costituisce l'esito logicamente necessitato della procedura di espropriazione dell'area da parte del Comune e di concessione della stessa a società costruttrici ovvero a cooperative per la realizzazione di immobili abitativi da destinare ai soggetti titolati.

Rileva, in secondo luogo, il riferimento espresso, contenuto nell'art. 14 della Convenzione: "Il prezzo massimo di qualsiasi cessione che intervenga dopo sei mesi dall'ultimazione dei lavori sarà determinato sulla base del prezzo di cessione come sopra stabilito, aggiornato in base all'indice ISTAT sul costo della vita e diminuito per la quota non afferente il corrispettivo di concessione, di una percentuale di deprezzamento in base all'età dell'edificio Tali percentuali potranno essere variate in considerazione dello stato di conservazione dell'edificio e delle eventuali opere di miglioria apportate dal proprietario".

Ora, da un lato, deve osservarsi che la clausola non fa alcuna distinzione tra la prima e le cessioni successive là dove viene determinato il prezzo massimo per quelle poste in essere dopo il decorso di un certo periodo di tempo dalla costruzione dell'alloggio. La scelta di disciplinare il prezzo degli alloggi avendo riguardo ad un arco temporale così ampio, oltre i trenta anni dalla edificazione, è da riferire logicamente, prima ancora che testualmente, a qualunque cessione posta in essere nel periodo di vigenza della Convenzione. L'assegnazione di essi ai soggetti titolati ad ottenerla da parte del concessionario – costruttore costituisce, infatti, l'esito naturale degli interventi in materia residenziale pubblica e della stessa costituzione delle cooperative edilizie, come nella specie, il cui fine è proprio quello di assicurare ai soci l'acquisto di una abitazione in proprietà o la disponibilità di una abitazione mediante locazione a prezzi e condizioni più vantaggiosi di quelli di mercato, sicché appare improbabile immaginare una cessione dell'immobile compiuta per la prima volta a distanza di decenni dalla costruzione.

Che la disciplina del prezzo massimo di cessione si riferisca anche ai trasferimenti successivi alla prima assegnazione del bene è confermato, altresì, dalla previsione, quale criterio di determinazione del prezzo, delle "eventuali opere di miglioria apportate dal proprietario".

Orbene, il richiamo alle migliorie realizzate dal "proprietario", non può che riferirsi ai trasferimenti successivi alla prima cessione dell'alloggio, dovendosi inoltre considerare che nel testo della convenzione il costruttore è indicato sempre come "concessionario".

La suesposta interpretazione dell'art. 14 è confermata pure dalla previsione di specifici requisiti soggettivi in capo agli eventuali cessionari dell'alloggio. Se la cessione può compiersi solo a favore di determinati soggetti è perché, evidentemente, essa resta condizionata dall'originaria provenienza dell'immobile, costruito in base ad un piano di edilizia economica e popolare finalizzato a beneficiare determinate fasce sociali.

Giova ancora ribadire, sul punto, come nessun rilievo possa avere, nella specie, l'avvenuta abrogazione dei commi 15-19 dell'art. 35 L. n. 865 del 1971 ad opera della L. n. 179/1992, ed in particolare della previsione, richiamata dalle convenute, contenuta nell'ambito del comma 16 della disposizione. Come già rilevato, infatti, la normativa abrogata faceva esclusivo riferimento agli immobili costruiti su aree cedute in proprietà, dei quali la legge disciplinava minuziosamente la circolazione, prima che intervenisse la predetta liberalizzazione.

Nel caso di specie, l'esistenza di vincoli a livello convenzionale è, poi, tanto più giustificata, trattandosi di una ipotesi di edilizia convenzionata-agevolata. Come può evincersi dalla Convenzione e dal

successivo atto di assegnazione [doc. 7 fascicolo attrice; doc. 4 e 12, fascicolo convenute], l'originario assegnatario dell'alloggio, padre delle convenute, ha corrisposto il prezzo di cessione, di Lire 222.143.242, in parte, mediante accollo di due mutui agevolati concessi ai sensi della L. n. 457/1978 e delle leggi regionali nn. 58/1988 e 40/1990.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere esaminata la domanda di accertamento della nullità parziale del preliminare oggetto di causa, relativamente alla clausola avente per oggetto il prezzo di vendita siccome determinato in misura superiore rispetto al prezzo risultante dai criteri di cui all'art. 14 della Convenzione.

Secondo la prospettazione dell'attrice dalla nullità parziale del contratto discende l'applicabilità del combinato disposto degli artt. 1339 e 1419 comma 2 cod.civ..

Di contro, le convenute sostengono, anzitutto, che le predette disposizioni non potrebbero operare nel caso di specie, in quanto la nullità della clausola contrattuale relativa al prezzo di cessione non sarebbe espressamente prevista dalla disciplina legislativa.

La tesi è infondata, in quanto la nullità del contratto o di una singola clausola può non essere espressamente prevista dal legislatore e discendere, invece, dalla natura imperativa della disciplina con la quale si pone in contrasto (c.d. nullità virtuale). L'art. 1418 comma 1 c.c. stabilisce, infatti, che il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative, salvo che la legge disponga diversamente, sicché la nullità può anche non essere testuale, purché essa derivi, sia pure implicitamente, da una disposizione di legge e non sia prevista, quale sanzione, una forma di invalidità diversa dalla nullità o un altro rimedio sufficiente ad assicurare effettività alla norma imperativa [Cass., sez. III, 05-04-2003, n. 5372].

In specie, nessun dubbio può sorgere in ordine alla natura imperativa della disciplina in materia di edilizia residenziale pubblica, stante la finalità sociale - solidaristica ad essa sottesa, consistente nella costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, anche mediante l'espropriazione di aree, per la piena realizzazione del diritto di abitazione a favore delle persone meno abbienti. La giurisprudenza di legittimità ha evidenziato, non a caso, come la disciplina in oggetto rientri nell'ambito della materia dei servizi pubblici e non, invece, in quella relativa all'edilizia e urbanistica [Cass., Sez. un. 12 giugno 2006 n. 13527]. Sono norme a carattere imperativo, in particolare, quelle che regolamentano la circolazione degli alloggi, stabilendo limiti e vincoli alla cessione del diritto di superficie o della proprietà sull'immobile, poiché è evidente che le finalità sociali della normativa sarebbero frustrate da una libera cedibilità del bene che consenta inammissibili speculazioni da parte di chi abbia conseguito l'alloggio, con particolari agevolazioni, in base ad una speciale normativa, intesa a garantire a tutti la disponibilità di una casa d'abitazione.

È ben vero che la disciplina dell'art. 35 L. n. 865 del 1971 prevede l'applicazione di sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti in materia, la cui determinazione viene rimessa sempre al regime convenzionale, ma non si può ritenere che il legislatore abbia con ciò inteso escludere la nullità degli atti compiuti in violazione della Convenzione, nel corso della sua vigenza. Pure per le aree cedute in proprietà, infatti, la legge prevede l'individuazione, in sede convenzionale, dei casi nei quali l'inosservanza degli obblighi comporta la risoluzione della concessione, senza che ciò escluda la nullità degli atti compiuti in violazione [così anche nella disciplina attualmente in vigore, ex art. 18 D.p.r. n. 380/2001]. Né può rilevare, in contrario, la natura convenzionale della disciplina, la quale, a dire delle convenute, dovrebbe condurre, comunque, ad escludere la nullità contrattuale, stante l'efficacia meramente pattizia della Convenzione. Infatti, è certa, anzitutto, la natura pubblicistica della disciplina dettata dalla Convenzione stipulata con il Comune di Roma, in conformità con l'orientamento già assunto, in materia, dalla giurisprudenza della Corte di legittimità. Come affermato dalla sentenza n. 7573 del 30 marzo 2009 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, la Convenzione, in quanto preceduta dalla deliberazione del Comune di concedere le aree, fissandone le relative condizioni, non costituisce un atto autonomo, ma integra, insieme con le deliberazioni dell'ente territoriale, una fattispecie complessa di concessione amministrativa [Per tale ragione, del resto, la citata sentenza ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie che concernono il rapporto sussistente tra concedente e concessionario. In materia si veda anche la pronuncia del C.d.S n.1863 del 28 marzo 2012

nella quale è stata confermata la natura pubblicistica delle convenzioni previste dalla L. n. 865 del 1971). Ora, come già evidenziato nei punti che precedono, l'art. 35, comma 8, L. n. 865 del 1971 rimette alla disciplina convenzionale l'individuazione dei criteri di determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi costruiti sulle aree assegnate in proprietà superficaria. Il legislatore ha quindi demandato all'amministrazione territoriale la determinazione dei prezzi di trasferimento degli immobili, e ciò per la evidente impossibilità di individuarli direttamente, a prescindere dalla specificità dei singoli casi concreti. D'altra parte, tale determinazione è inevitabilmente condizionata anche dal corrispettivo della concessione in superficie, praticato dal Comune nei confronti del privato concessionario dell'area, che il comma 8 *lett. a)* del citato articolo 35 demanda alla discrezionalità dell'ente, purché venga complessivamente assicurata la copertura delle spese sostenute per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano di zona. La fonte convenzionale della disciplina relativa ai prezzi di cessione non è tale, peraltro, da escluderne il fondamento legislativo nel ridetto art. 35, il quale costituisce la fonte primaria del divieto di trasferire la proprietà superficaria ad un prezzo superiore a quello determinato dall'Ente concedente, secondo un meccanismo che non è affatto estraneo all'istituto di cui all'art. 1339 c.c. Tale disposizione, infatti, costituisce una deroga incisiva al principio dell'autonomia privata e pertanto, richiede che i prezzi inderogabili siano previsti con legge [Cass., sez. I, 30-07-2009, n. 17746], ma non esclude che il legislatore possa rimetterne la specifica determinazione ad atti di rango inferiore. Per le ragioni suesposte, già la Corte di Cassazione ha affermato, pertanto, che gli atti amministrativi emanati, in materia di edilizia convenzionata, in forza della delega legislativa contenuta nell'art. 35 L. n. 865 del 1971, proprio da quest'ultima traggono il loro carattere di imperatività, sicché debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 c.c., alla quale si collega quella dell'art. 1419 comma 2 c.c. [Cass., sez. II, 10 febbraio 2010 n. 3018].

Avverso l'applicazione degli artt. 1419 comma 2 e 1339 c.c., le convenute Persichillo rilevano che la sostituzione automatica potrebbe operare solo ove la clausola da inserire in luogo di quella viziata fosse già interamente predeterminata dalla legge, non implicando, come invece nella specie, una operazione di determinazione del prezzo. A sostegno delle dedotte eccezioni, le convenute richiamano, tra l'altro, la sentenza della Corte di Cassazione n. 8794 del 2000, la quale ha affermato che l'inserzione automatica delle norme imperative, in sostituzione della clausola contrattuale affetta da nullità, può verificarsi solo quando la sostituzione debba avvenire "di diritto" in forza di una espressa disposizione di legge che, oltre a comminare la nullità di una determinata clausola, ne imponga anche, espressamente, la sostituzione con la disciplina imperativa. La richiamata sentenza ha, tuttavia, precisato che un'espressa previsione può pure mancare, laddove il meccanismo dell'eterointegrazione trovi giustificazione nel combinato disposto di varie norme imperative aventi, nell'economia del contratto, la medesima funzione cui erano destinate le clausole sostituite, e che, ai fini dell'inserzione della normativa legale in luogo di quella contrattuale difforme, ciò che rileva è che sia sempre indicato, con criteri predeterminati, l'elemento destinato a sostituirsi alla clausola nulla, sicché la sostituzione non può operare, anche in presenza di una clausola nulla, soltanto quando manchi la predeterminazione normativa dell'elemento destinato a sostituire automaticamente la clausola nulla [Cass., sez. II, 28 giugno 2000 n. 8794].

Orbene, nel caso di specie, l'elemento destinato a sostituire la clausola affetta da nullità è normativamente individuato attraverso l'indicazione dei criteri di determinazione del prezzo massimo di cessione nell'ambito della Convenzione stipulata con il Comune di Roma.

L'attrice ha demandato ad un tecnico l'incarico di accertare l'attuale prezzo di cessione dell'immobile. Sulla base dei criteri indicati nella Convenzione, il tecnico lo ha calcolato nella misura di € 140.000,00.

Le convenute non hanno contestato né la metodologia di calcolo, né la correttezza contabile dello stesso.

Da quanto sopra consegue la nullità della clausola contenuta nel preliminare oggetto di causa, relativa al prezzo da praticare nel contratto definitivo, ai fini del trasferimento del diritto di superficie sull'alloggio, e la sostituzione automatica del maggior prezzo concordato con quello di € 140.000,00, determinato secondo i criteri previsti dalla Convenzione.

Ciò posto, è pacifico che la mancata stipulazione del rogito sia stata determinata dalla divergenza tra la volontà, legittimamente manifestata dal promissario acquirente, di acquistare l'immobile al prezzo convenzionale e la volontà delle promissarie venditrici di stipulare il definitivo al maggior prezzo concordato nel contratto preliminare. Come si evince anche dalla lettera di recesso delle convenute [doc. 9, fascicolo convenute; doc. 15, fascicolo attrice], prima della scadenza del termine fissato nel preliminare per la stipulazione del rogito, l'attrice ha invitato le convenute a comparire innanzi al notaio, Dott. Squillaci, ed ivi ha offerto il pagamento del residuo prezzo di vendita, ridotto nel limite di cui alla Convenzione, a mezzo di due assegni circolari. L'attrice ha fatto, quindi, regolare offerta di adempimento dell'obbligazione assunta con la stipulazione del contratto preliminare. Di converso, le convenute Persichillo hanno rifiutato la stipulazione del definitivo al prezzo convenzionale imposto per legge, lasciando inadempita l'obbligazione assunta con il preliminare di vendita, a nulla rilevando, del resto, il parere manifestato dal Notaio Dott. Squillaci circa l'inesistenza di una nullità prevista dalla Convenzione. Quest'ultimo, peraltro, ha confermato, in sede di escussione testimoniale, di non avere escluso l'esistenza di un vincolo convenzionale relativo al prezzo di cessione pur precisando di ritenere applicabile, in caso di violazione, solo una sanzione a carico del "venditore", con esclusione della nullità del contratto, che egli ha considerato "ricevibile" [nei termini - deve ritenersi - dell'art. 28 L. n. 89/1913, c.d. legge notarile, secondo la più recente interpretazione giurisprudenziale].

Le considerazioni che precedono consentono, dunque, di escludere la sussistenza dell'inadempimento dell'attrice e la legittimità del recesso esercitato dalle convenute il 17 dicembre 2009.

Ed infatti, l'art. 1385 c.c. dispone che il contraente che ha ricevuto la caparra confirmatoria può recedere dal contratto e ritenere la somma ricevuta solo in presenza dell'inadempimento della controparte. Il recesso esercitato ai sensi dell'art. 1385 c.c. presuppone, necessariamente, un inadempimento che deve possedere i medesimi caratteri di quello previsto quale presupposto della risoluzione giudiziale. Del resto, solo un inadempimento imputabile e grave può giustificare lo scioglimento del vincolo contrattuale, laddove un inadempimento lieve o addirittura incolpevole così come non giustifica la risoluzione in via ordinaria, parimenti non legittima il recesso ex art. 1385 c.c. [Cass., sez. II, 6 settembre 2011 n. 18266].

Nella specie, non sussiste – per quanto sopra detto - alcun inadempimento dell'attrice idoneo a giustificare il recesso dal contratto preliminare oggetto di causa, stante la legittimità della sua richiesta di stipulare il definitivo nel rispetto della disciplina in materia di edilizia residenziale convenzionata. D'altra parte, come emerge anche dalle produzioni delle convenute, l'attrice ha manifestato, prima della scadenza del termine concordato, la sua volontà di addivenire alla stipulazione del rogito, sia pure al prezzo vincolato, offrendo in pagamento due assegni di € 45.000,00, sicché nessun comportamento inutilmente dilatorio od ostativo può esserle addebitato.

Secondo la tesi delle convenute, la norma dell'art. 2932 cod.civ. non potrebbe, comunque, operare nella specie, perché la sentenza costitutiva non potrebbe introdurre varianti al contenuto del preliminare, dovendone rispecchiare integralmente il contenuto [a sostegno, richiamano Cass. 17285/04]. La norma non sarebbe, poi, applicabile perché il prezzo liberamente concordato per la compravendita dell'immobile avrebbe costituito, per loro, la ragione principale della conclusione del preliminare, altrimenti non voluto, sicché la relativa stipula sarebbe stata conseguenza di un errore di diritto essenziale determinante la "nullità" del contratto.

Ebbene, pur essendo condivisibili, in generale, le argomentazioni di parte convenuta circa l'identità di contenuto tra il contratto preliminare e la sentenza costitutiva degli effetti del contratto definitivo non concluso, non potendo il giudice, di norma, apportare modificazioni al regolamento contrattuale concordato dalle parti, tuttavia, nel caso di specie, tali deduzioni non appaiono conferenti. In presenza di una norma inderogabile per la quale operi la sostituzione di diritto delle clausole difformi, le condizioni previste dai contraenti sono automaticamente sostituite con quelle imposte dal legislatore. Nessuna variante, dunque, viene discrezionalmente apportata dal giudice al contratto (sul punto, va, peraltro, osservato che la giurisprudenza più recente ammette, in alcuni casi, l'intervento integrativo del giudice ai fini della salvaguardia del principio di corrispettività delle prestazioni : vedi Cass. 1720/85 e Cass.

3176/11). È vero invece che le parti non avrebbero potuto esercitare la loro libertà contrattuale oltre i limiti tracciati, sin dall'origine, dalla disciplina legislativa, sicché, ferma la validità del preliminare e dunque la volontà di stipulare il contratto definitivo, così come emendata nel rispetto dei vincoli imposti dal legislatore, la mancata attuazione della stessa legittima ad esperire il rimedio dell'esecuzione specifica di cui all'art. 2932 c.c.

Parimenti infondata è l'eccezione di invalidità del contratto [da individuare, peraltro, nell'annullabilità e non nella nullità, come impropriamente assunto dalle convenute]. Invero, l'errore di diritto, relativo alla esistenza, alla vigenza o alla portata di una norma di legge, sia essa a carattere dispositivo od imperativo, può certamente rilevare ai fini dell'annullabilità del contratto, qualora esso sia stata l'unica o la principale ragione del negozio e sia stato conosciuto o conoscibile dall'altro contraente. Tuttavia, secondo il condivisibile orientamento della Corte di legittimità, la disposizione dell'art. 1419 comma 2 c.c., nel prevedere che l'invalidità del contratto è esclusa quando la clausola nulla è sostituita di diritto da norme imperative, preclude anche l'annullabilità del negozio per l'esistenza di un errore di diritto avente ad oggetto la clausola nulla in rapporto alla norma imperativa destinata a sostituirla. La sostituzione di diritto della clausola impedisce, infatti, che quest'ultima possa essere considerata essenziale [così, testualmente, Cass., sez. lav., 23 gennaio 1999, n. 645]. Del resto, sempre la giurisprudenza di legittimità ha evidenziato come l'errore suscettibile di invalidare il contratto consista, in generale, nella falsa conoscenza od ignoranza di un elemento essenziale idoneo ad influire sulla valutazione, compiuta dal contraente, circa la convenienza dell'affare. Invece, l'errore circa l'esistenza o la portata di una norma imperativa destinata a sostituirsi di diritto alla clausola contrattuale difforme, ancorché relativo ad un elemento essenziale, quale il prezzo della cessione del bene, non ricade sulle condizioni negoziali valutate dal contraente ai fini della convenienza del contratto, in quanto concerne una condizione imposta per legge, sottratta a qualunque valutazione [così Cass. 21 dicembre 1994 n. 11032].

Ciò posto, deve dunque disporsi, ai sensi dell'art. 2932 c.c., il trasferimento dell'immobile oggetto di causa, limitatamente al diritto di superficie per la durata di vigenza della Convenzione, al prezzo fissato secondo i criteri previsti all'art. 14 della Convenzione, al cui versamento è subordinato l'effetto traslativo della presente decisione.

Nel contratto preliminare(art.5) le convenute hanno effettuato la dichiarazione ai sensi della legge 47/85 e 662/96.

L'accoglimento della domanda dell'attrice importa il rigetto della domanda riconvenzionale di risarcimento dei danni formulata, in via riconvenzionale, dalle convenute.

Deve rigettarsi, infine, la domanda di risarcimento del danno per responsabilità aggravata esperita dall'attrice, ai sensi dell'art. 96 c.p.c. Nessuna mala fede o colpa grave può infatti rilevarsi nel comportamento delle convenute, posta l'oggettiva difficoltà interpretativa della disciplina in materia e del regime convenzionale applicabile. Siffatta difficoltà giustifica anche la compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

PQM

Ogni diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa;

dichiara la nullità parziale del contratto preliminare sottoscritto il 27 luglio 2009 da [redacted] e, visti gli artt. 1339 e 1419 secondo comma cod.civ. e 2932 cod.civ, trasferisce ad Elena Felici, nata a Pescara il [redacted] (cf. [redacted]) la proprietà superficaria dei seguenti immobili: appartamento sito in Roma, via [redacted] 7, distinto con il numero interno 5, scala B, terzo piano, censito al NCEU al foglio 291, particella 1021, sub 18, zona censuaria 6, cat A/2, vani 7, rendita catastale € 976,10, confinante con distacco scoperto verso via [redacted], appartamento interno 6 della scala C, distacco scoperto verso area condominiale, appartamento 6 della scala B, vano ascensore, vano e pianerottolo delle scale, con annessa cantina al piano interrato, distinta con il n.5, confinante con cantina n.4, intercapedine, cantina n.6 e corridoio delle cantine;



box al piano interrato distinto con il numero 10, distinto al catasto al foglio 291, particella 1021 sub 53, , zc 6, cat. C/6, classe 13, cons. mq.14, confinante con box auto n.9, locali cantine, box auto-n.11 e spazio di manovra, subordinatamente al pagamento del corrispettivo residuo di € 90.000,00;

respinge la domanda riconvenzionale di parte convenuta;

compensa per intero fra le parti le spese di lite;

ordina all'Agenzia del Territorio – Ufficio Provinciale di Roma – Servizio di Pubblicità Immobiliare competente di provvedere, al passaggio in giudicato della presente sentenza - alle conseguenti annotazioni.

Roma, 2 maggio 2014

Il Giudice

Mario Giuseppe

CANCELLIERE
Dott.ssa Rosa
Rosa

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma, il..... 06 MAG, 2014



CANCELLIERE
Dott.ssa Maria Emilia
Maria Emilia