

Alessandro Torroni

**LE SEZIONI UNITE PORTANO
A COMPIMENTO IL PERCORSO
INTERPRETATIVO
SULL'OPPONIBILITÀ AGLI EVENTI
CAUSA DAL COSTRUTTORE DEL
PREZZO MASSIMO NELL'EDILIZIA
CONVENZIONATA**

Estratto

CASSAZIONE

Sez. Un., 6 luglio 2022, n. 21348

Pres. De Chiara — Rel. Cirillo

EDILIZIA ED URBANISTICA - Edilizia popolare ed economica - Edilizia residenziale pubblica - Vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili - Permanenza fino alla sua eliminazione mediante procedura di affrancazione ex art. 31, comma 49-bis, l. n. 448 del 1998 - Estensione del vincolo sia alle convenzioni p.e.e.p. che alle convenzioni Bucalossi - Sussistenza.

156

EDILIZIA ED URBANISTICA - Edilizia residenziale pubblica - Cessione alloggi - C.d. convenzioni p.e.e.p. e c.d. convenzioni Bucalossi - Vincolo del prezzo massimo - Permanenza fino all'eliminazione con la procedura di affrancazione.

In materia di edilizia residenziale pubblica, a seguito degli interventi legislativi di cui all'art. 5, comma 3-bis, del d.l. n. 70 del 2011, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 106 del 2011, e all'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 136 del 2018, il vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili permane fino a quando lo stesso non venga eliminato con la procedura di affrancazione di cui all'art. 31, comma 49-bis, della l. n. 448 del 1998; tale vincolo sussiste, in virtù della sostanziale equiparazione disposta dall'art. 3, comma 63, della l. n. 662 del 1996 e dall'art. 31, comma 46, della l. n. 448 del 1998, sia per le convenzioni di cui all'art. 35 della l. n. 865 del 1971 (c.d. convenzioni P.E.E.P.) sia per quelle di cui agli artt. 7 e 8 della l. n. 10 del 1977 (c.d. convenzioni Bucalossi), poi trasferiti, senza significative modifiche, negli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 380 del 2001 (1).

La procedura di affrancazione finalizzata all'eliminazione del vincolo di prezzo per i successivi acquirenti degli immobili di edilizia residenziale pubblica, che D.L. n. 119 del 2018, art. 25-undecies, ha esteso in favore di tutti gli interessati, è consentita, secondo la previsione del comma 2 della citata disposizione, anche in relazione agli atti di cessione avvenuti anteriormente alla data di entrata in vigore del D.L. n. 70 del 2011, art. 5, comma 3-bis, (13 luglio 2011); e la pendenza della procedura di rimozione dei vincoli determina la limitazione degli effetti dei relativi contratti di trasferimento degli immobili nei termini di cui alla L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 49-quater (2).

FATTO. - FATTI DI CAUSA. — 1. M.P.C. convenne in giudizio C.D., davanti al Tribunale di Rimini, per sentirlo condannare alla restituzione di somme di denaro a lui consegnate in ragione di un rapporto di mandato; chiese, altresì, che venisse accertato l'inadempimento del mandatario e che lo stesso fosse condannato al risarcimento del danno a titolo di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.

A sostegno della domanda l'attrice espose di aver conferito al convenuto il mandato ad acquistare un immobile, in nome proprio ma per suo conto, con obbligo di trasferirle la proprietà del bene da lei individuato. Aggiunse di avergli consegnato a tal fine la somma di Euro 262.843 e che le trattative erano state seguite dal convenuto, il quale aveva stipulato la compravendita, in data 13 giugno 2007, al prezzo di Euro 290.000, corrisposto in parte in contanti e in parte mediante mutuo di Euro 190.000 sottoscritto dallo stesso C.. Ottenuta copia dell'atto notarile, la M. si era accorta che il prezzo ivi indicato era notevolmente inferiore (Euro 189.827,00), in quanto l'immobile era soggetto alla disciplina di edilizia agevolata, con prezzo di rivendita vincolato. Per tali ragioni l'attrice dichiarò di aver chiesto al mandatario la restituzione delle somme eccedenti quelle dovute ed aggiunse che, ove il corrispettivo versato fosse stato effettivamente uguale alla somma risultante dall'atto, cioè Euro 290.000, tale pattuizione sarebbe stata da considerare nulla quanto all'eccedenza rispetto al prezzo vincolato.

Si costituì in giudizio il C., chiedendo il rigetto della domanda.

Espose il convenuto, tra l'altro, che il prezzo pagato era stato ritenuto congruo dalla stessa attrice, dichiarò di essere disponibile al trasferimento dell'immobile alla M. previo accollo del mutuo residuo e aggiunse che la condanna alla restituzione della differenza di prezzo necessariamente postulava il previo accertamento della nul-

lità parziale del contratto di compravendita relativamente al corrispettivo.

Il Tribunale di Rimini accolse parzialmente la domanda e, accertato l'inadempimento del convenuto, lo condannò al pagamento della somma di Euro 95.173, con il carico delle spese di lite.

2. La sentenza è stata impugnata in via principale dalla M. e in via incidentale dal C. e la Corte d'appello di Bologna, con sentenza del 25 ottobre 2018, ha accolto parzialmente l'appello incidentale, ha respinto quello principale e, in riforma della sentenza di primo grado, ha rigettato tutte le domande proposte dalla M., condannando quest'ultima alla rifusione dei due terzi delle spese dei due gradi di merito, compensate quanto al terzo residuo.

Ha osservato la Corte territoriale, per quanto di interesse in questa sede, che l'immobile in oggetto ben poteva essere venduto a prezzo libero, senza incorrere nella sanzione della nullità parziale. Ciò in quanto la giurisprudenza di legittimità era "ormai consolidata" nell'affermare che l'obbligo di contenere i prezzi di cessione degli immobili costruiti in base a concessione edilizia a contributo ridotto "grava soltanto sul costruttore titolare della concessione o su colui che è in questa subentrato, ma non sull'acquirente che intenda, a sua volta, rivenderlo" (è stata richiamata, in particolare, la sentenza 16 settembre 2015, n. 18135, delle Sezioni Unite di questa Corte). Trattandosi, nella specie, di immobile costruito secondo la disciplina di cui agli artt. 7 e 8 della L. 28 gennaio 1977, n. 10, la Corte d'appello ha aggiunto che, essendo stato il bene venduto al C. dai proprietari precedenti, i quali l'avevano acquistato direttamente dalla società cooperativa costruttrice, lo stesso poteva essere venduto a prezzo libero "senza incorrere nella sanzione di nullità parziale, prevista dalla legge solo per il diverso caso di prima cessione del bene da parte del costruttore".

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Bologna propone ricorso

CASSAZIONE

M.P.C. con atto affidato a cinque motivi. Resiste C.D. con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

Il Procuratore generale presso questa Corte ha rassegnato conclusioni per iscritto, chiedendo il rigetto del ricorso.

A seguito della trattazione nell'udienza pubblica del 21 gennaio 2021, la Terza Sezione Civile di questa Corte, con ordinanza interlocutoria 14 settembre 2021, n. 24703, ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite.

Il Primo Presidente ha disposto in conformità e il ricorso è stato fissato per l'udienza pubblica del 12 aprile 2022.

Il Procuratore generale presso questa Corte ha rassegnato ulteriori conclusioni per iscritto, in vista dell'udienza pubblica davanti a queste Sezioni Unite, chiedendo che venga sollevata questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 119 del 23 ottobre 2018, art. 25-*undecies*, comma 2, inserito dalla legge di conversione L. n. 136 del 17 dicembre 2018, ovvero, in subordine, che il ricorso venga rigettato.

DIRITTO. - RAGIONI DELLA DECISIONE. — I motivi di ricorso.

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), violazione e falsa applicazione della L. n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 31, commi 49-*bis* e 49-*ter*, in relazione alla persistenza del vincolo di contenimento del prezzo anche nei confronti degli acquirenti successivi al primo.

Sostiene la ricorrente che la Corte d'appello avrebbe errato nell'affermare che l'obbligo di contenimento dei prezzi di vendita degli immobili costruiti in base a concessione edilizia di cui alla L. n. 10 del 1977 (c.d. legge Bucalossi) graverebbe soltanto sul costruttore titolare della concessione e nei confronti del primo acquirente, ma non anche nei confronti degli acquirenti successivi.

Dopo aver ricapitolato i punti salienti della complessa evoluzione normativa in materia, la ricorrente osserva che le modifiche introdotte dalla L. n. 106 del 12 luglio 2011, di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, avrebbero in tutto contraddetto la giurisprudenza precedente, richiamata dalla Corte d'appello, che aveva limitato la nullità dei patti che prevedono un prezzo in eccedenza — in relazione alle c.d. convenzioni Bucalossi — ai soli trasferimenti compiuti dal costruttore. Il successivo intervento di cui alla citata sentenza delle Sezioni Unite n. 18135 del 2015 pronuncia che, peraltro, aveva ad oggetto un caso di edilizia agevolata ai sensi dell'art. 35 della L. 22 ottobre 1971, n. 865 conterrebbe un *obiter dictum*; mentre, infatti, quella sentenza riconosce l'esistenza di un vincolo di prezzo anche in relazione alle alienazioni successive per gli immobili di cui alla L. n. 865 del 1971 (c.d. convenzioni P.E.E.P.), la stessa l'esclude per l'edilizia convenzionata di cui alla L. n. 10 del 1977. Tuttavia, prosegue la ricorrente, in questa materia è intervenuta la successiva e più recente sentenza 4 dicembre 2017, n. 28949, la quale, pur dando apparente continuità alla distinzione operata dalle Sezioni Unite, sarebbe giunta a conclusioni "radicalmente opposte", richiamando i citati commi 49-*bis* e 49-*ter* dell'art. 31 della L. n. 448 del 1998. La sentenza n. 28949, infatti, ha dedotto dalla previsione del comma 49-*ter* la conseguenza per cui anche per gli alloggi di edilizia convenzionata di cui alla legge Bucalossi l'efficacia del vincolo di prezzo non sarebbe limitata al primo atto di trasferimento, "ma andrebbe estesa a tutti i successivi passaggi di proprietà dell'immobile fino a quando non sia intervenuta la convenzione di rimozione ex art. 31, comma 49-*bis*".

La Corte d'appello, dunque, non tenendo conto della complessiva evoluzione della giurisprudenza in argomento, avrebbe erroneamente rigettato la domanda principale della ricorrente, avente

ad oggetto la restituzione del prezzo eccedentario pagato.

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5), omessa valutazione di un fatto storico decisivo risultante dagli atti di causa.

Osserva la ricorrente, in particolare, che la Corte d'appello avrebbe omissis di esaminare i seguenti fatti: 1) le dichiarazioni contenute nell'atto unilaterale d'obbligo sottoscritto dal Presidente della società cooperativa costruttrice dell'immobile, con cui lo stesso si era assunto gli obblighi elencati nella convenzione-tipo del 25 luglio 1977 della Regione Emilia-Romagna "per sé e per gli aventi causa a qualunque titolo"; 2) la dichiarazione resa dai venditori dell'immobile in favore del C., in base alla quale la parte assegnataria aveva affermato di conoscere i vincoli e i divieti derivanti dall'atto unilaterale d'obbligo richiamato nella premessa di tale dichiarazione, obbligandosi a rispettarli; 3) il contenuto dell'atto notarile di vendita, nel quale era stato indicato il prezzo corrispettivo di Euro 189.927,00 (inferiore al prezzo effettivamente corrisposto dal C.), espressamente calcolato tenendo conto dell'atto unilaterale d'obbligo e del riferimento al vincolo gravante sul bene discendente dall'atto unilaterale d'obbligo.

3. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4), nullità della sentenza per violazione degli artt. 132, n. 4), e 112 c.p.c., rilevando che la Corte di merito avrebbe omissis di pronunciarsi sulla domanda di accertamento della responsabilità per inadempimento, da parte del mandatario, dell'obbligo di informazione in ordine al vincolo del prezzo e del correlato obbligo di astensione di cui agli artt. 1710 e 1711 c.c., "senza esplicitarne le ragioni di fatto e di diritto".

Sostiene la ricorrente, a questo proposito, che il profilo della responsabilità del mandatario per la violazione di quegli obblighi sarebbe "questione indipendente e

autonoma" e, in quanto tale, da decidere a prescindere dal diverso profilo dell'esistenza o meno di un vincolo legale nella determinazione del prezzo. Ne consegue che, ove anche la decisione impugnata fosse corretta in ordine al problema del prezzo, sussisterebbe ugualmente il vizio di omessa pronuncia in ordine al profilo qui indicato.

4. Con il quarto motivo di ricorso si denuncia nullità della sentenza per violazione dell'art. 132, n. 4), e dell'art. 112 c.p.c., sul rilievo che sarebbe incomprensibile e del tutto illogica la motivazione con cui la Corte di appello — esaminando la censura proposta dalla ricorrente riguardante l'accensione del contratto di mutuo — ha ritenuto tale censura infondata, sul rilievo che "la stipula del contratto di mutuo non può essere ricondotta alla sola differenza tra la somma data in deposito dalla M. al C. e il maggior prezzo pagato rispetto a quanto asseritamente dovuto *ex lege*".

Assume la ricorrente che la Corte territoriale sarebbe incorsa nella violazione delle norme suindicate, non avendo in effetti deciso sulla domanda da lei proposta.

5. Con il quinto motivo di ricorso si denuncia nullità della sentenza per violazione dell'art. 132 c.p.c., n. 4), e dell'art. 112 c.p.c., in relazione alla parte della sentenza impugnata in cui la Corte d'appello ha ritenuto non fondata la richiesta di restituzione dell'importo di Euro 779,43, sostenendo che la Corte di merito si sarebbe pronunciata su una domanda dalla medesima parte mai formulata.

L'ordinanza interlocutoria.

6. Dopo aver respinto un'eccezione preliminare formulata nel controricorso, la Terza Sezione Civile ha ritenuto che l'esame del primo motivo di ricorso ponga la questione dell'ambito di applicazione del vincolo del prezzo di cessione previsto dal L. n. 10 del 1977, art. 8, in relazione agli immobili di cui all'art. 7 della legge stessa,

CASSAZIONE

anche in relazione ai successivi acquirenti del bene; problema di particolare attualità alla luce dei commi 49-*bis* e 49-*ter* della L. n. 448 del 1998, art. 31, introdotti dall'art. 5, comma 3-*bis*, del D.L. n. 70 del 13 maggio 2011, inserito in sede di conversione dalla L. n. 106 del 12 luglio 2011.

Il Collegio rimettente ha riassunto alcuni passaggi della sentenza n. 18135 del 2015 di queste Sezioni Unite ed ha richiamato anche la sentenza n. 28949 del 2017 della Seconda Sezione Civile. In particolare, ha osservato la Terza Sezione che i commi 49-*bis* e 49-*ter* citati sono stati ulteriormente modificati dal D.L. n. 119 del 23 ottobre 2018, art. 25-*undecies*, inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136; e tale modifica impone in particolar modo di accertare se, e in quali limiti, la retroattività ivi stabilita si possa applicare anche nel caso in esame, nel quale la vendita oggetto di causa è avvenuta nel 2007, cioè in epoca antecedente l'entrata in vigore della citata L. n. 106 del 2011.

La rimessione alle Sezioni Unite, quindi, è stata ritenuta necessaria al fine di stabilire se il vincolo del prezzo di cessione si applichi anche alle concessioni, come quella in questione, di cui agli L. n. 10 del 1977, artt. 7 e 8.

Questioni preliminari.

7. Il Collegio ritiene di dover innanzitutto confermare il contenuto dell'ordinanza interlocutoria nella parte in cui ha ritenuto non fondata l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso sollevata dalla parte controricorrente.

Il quadro normativo.

8. Per poter risolvere la questione di massima rimessa dall'ordinanza interlocutoria è necessario procedere a ricostruire, nelle sue linee essenziali, la complessa trama legislativa che ha progressivamente modificato, nel corso degli ultimi cinquant'anni, il regime degli alloggi di edilizia residenziale pubblica con riguardo al

problema qui in esame, cioè quello del prezzo di alienazione degli immobili.

Il filo conduttore della ricostruzione deve essere il confronto tra le convenzioni di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 35 e quelle di cui agli artt. 7 e 8 della L. n. 10 del 1977.

È opportuno ricordare che l'art. 35 cit. — che ha esplicitamente sostituito le disposizioni dell'art. 10 della L. 18 aprile 1962, n. 167 — prevedeva, nella sua originaria formulazione, che le aree destinate alla costruzione degli alloggi ivi indicati fossero oggetto di espropriazione e successiva acquisizione al patrimonio indisponibile dei comuni. Questi ultimi avevano la possibilità, in relazione a dette aree, di concedere il solo diritto di superficie, di durata tra 60 e 99 anni, “per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali”. La concessione del diritto di superficie prevedeva la contemporanea stipulazione di una convenzione tra il comune e il concessionario la quale, tra l'altro, doveva contenere anche “la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita” (art. 35, comma 8, lettera *e*). Il successivo comma quindicesimo disponeva che l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà non potesse essere alienato a nessun titolo per il periodo di dieci anni “dalla data di rilascio della licenza di abitabilità”, mentre il comma sedicesimo stabiliva che, decorso tale periodo, la vendita o la costituzione di diritti reali di godimento potesse avvenire solo in favore dei soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione degli alloggi economici e popolari. Era poi prevista la nullità degli atti compiuti in violazione delle disposizioni contenute nei commi dal quindicesimo al diciottesimo (art. 35, comma diciannovesimo, cit.).

Le convenzioni di cui alla legge Bucalossi nascono, invece, con modalità almeno in apparenza diverse. L'art. 7 della legge dispone, infatti, che, per gli interventi di

edilizia abitativa, il contributo previsto dal precedente art. 3 sia ridotto alla sola quota di cui all'art. 5 qualora il concessionario si impegni, a mezzo di convenzione con il comune, "ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dal successivo art. 8". L'art. 8, nel regolare la convenzione-tipo, stabilisce, tra l'altro, che essa debba contenere la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi e dei canoni di locazione degli stessi e dispone che ogni pattuizione "stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione" sia nulla "per la parte eccedente".

Gli artt. 7 e 8 della legge Bucalossi sono transitati, senza significative modifiche, negli artt. 17 e 18 del testo unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Negli anni successivi, però, il legislatore interverrà più volte con modifiche che vanno tutte nel senso di un progressivo avvicinamento tra i due tipi di convenzione.

Si segnala, a questo proposito, innanzitutto la L. n. 179 del 17 febbraio 1992, il cui art. 20 dispone che gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati senza condizioni a decorrere dalla fine del quinquennio successivo all'assegnazione o all'acquisto e, ricorrendo le particolari condizioni ivi indicate e previa autorizzazione della Regione, anche entro il quinquennio medesimo. Il successivo art. 23 della legge, poi, incide in modo significativo sulla L. n. 865 del 1971, art. 35 abrogandone i commi dal quindicesimo al diciannovesimo (di cui si è detto in precedenza). Cade, cioè, il vincolo di inalienabilità degli alloggi costruiti ai sensi dell'art. 35 e, con esso, la nullità dei relativi atti di disposizione.

Segue poi, a breve distanza di tempo, l'intervento di cui alla L.n. 662 del 23 dicembre 1996, il cui art. 3, comma 63, incide in modo molto significativo, ancora una volta, sul testo dell'art. 35 della L. n. 865 del 1971. La disposizione in esame, infatti,

sostituisce i commi decimo, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo della norma citata e, innovando rispetto alla previsione originaria, introduce la possibilità che gli alloggi in questione vengano ceduti non solo in diritto di superficie, ma anche "in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi e ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati" ai sensi della legge stessa. Il comma 13, poi, stabilisce che, contestualmente all'atto di cessione della proprietà dell'area, venga stipulata, tra il comune, (o il consorzio), e il cessionario, una convenzione "con l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della L. 28 gennaio 1977, n. 10". Il che significa, in sostanza, che il modello di convenzione che deve essere stipulata per la cessione degli immobili costruiti in base all'art. 35 della L. n. 865 del 1971 (PEEP) è identico a quello previsto dalla legge Bucalossi (che nel frattempo era già da anni entrata in vigore).

Il passaggio decisivo ai fini di una sostanziale sovrapposizione tra i due tipi di convenzione avviene, però, con l'entrata in vigore della L. 23 dicembre 1998, n. 448, la quale, all'art. 31, comma 46, stabilisce espressamente (fin dal suo testo originario) che le convenzioni di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971 "possono essere sostituite con la convenzione di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della L. n. 10 del 1977", purché alle condizioni ivi previste. I commi 45 e 47 dell'art. 31 ora citato, mentre prevedono che i comuni possano "cedere in proprietà" le aree comprese nei piani approvati a norma della L. n. 167 del 1962 "già concesse in diritto di superficie" ai sensi dell'art. 35, comma 4, della L. n. 865 del 1971, dispongono che la trasformazione possa avvenire "a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi", ma dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del successivo comma 48.

CASSAZIONE

Unitamente alla chiara parificazione tra i due tipi di convenzione, quindi, viene introdotta nel sistema la previsione del necessario pagamento di un corrispettivo per l'acquisizione, da parte dei privati, della proprietà degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nonostante gli interventi legislativi fin qui ricordati siano stati animati da un filo conduttore abbastanza chiaro, sono insorti negli operatori (tra cui i notai e le amministrazioni comunali) e nei cittadini una serie di dubbi applicativi, sia in ordine alla permanenza o meno del vincolo di prezzo per le successive alienazioni sia in ordine ai problemi conseguenti all'eventuale inerzia dei comuni nella fissazione dei corrispettivi previsti dalla legge. Non a caso, del resto, da parte di alcuni si riteneva che il venir meno del divieto di alienazione degli immobili costruiti sulle aree cedute in proprietà avesse fatto venire meno anche l'onere consistente nella fissazione di un prezzo massimo di cessione; e tale opinione, come in seguito si vedrà, ha trovato eco anche nella giurisprudenza di questa Corte.

La situazione di incertezza esistente spingerà il legislatore a successivi interventi, nel tentativo di razionalizzare un quadro normativo che non costituiva, sul piano della complessiva coerenza interna, un modello di chiarezza.

Si giunge, così, all'art. 5, comma 3-*bis*, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, inserito dalla legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, il quale, al fine dichiarato di "agevolare i trasferimenti dei diritti immobiliari", aggiunge all'art. 31 della L. n. 448 del 1998 i commi 49-*bis* e 49-*ter*.

In particolare, il comma 49-*bis* dispone 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'art. 35 della L. 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la ces-

sione 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"; corrispettivo determinato secondo i criteri ivi fissati.

Il comma 49-*ter*, da parte sua, stabilisce che le disposizioni del comma 49-*bis* "si applicano anche alle convenzioni previste dall'art. 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".

Il senso complessivo della modifica è evidente: i vincoli di prezzo esistono ma possono essere eliminati, benché solo dietro richiesta del proprietario, pagando un corrispettivo, e la vicenda estintiva è identica tanto per le convenzioni c.d. PEEP quanto per quelle c.d. Bucalossi.

Il successivo passaggio, che si colloca in un momento più recente, è costituito dall'art. 25-*undecies* del D.L. n. 119 del 2018, inserito dalla legge di conversione n. 136 del 2018, il quale riscrive il comma 49-*bis* appena ricordato, ampliandone la portata nel senso di estendere la possibilità di affrancazione a tutte le convenzioni dell'art. 35 cit. (scompare il riferimento alla L. n. 179 del 1992) e, soprattutto, consente tale facoltà a tutte "le persone fisiche che vi hanno interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile".

Tale modifica, come meglio si dirà, è finalizzata a consentire anche a chi ha venduto a prezzo di mercato (cioè a chi non è più proprietario) di non essere esposto all'azione di ripetizione da parte dell'acquirente. La norma, infatti, consente l'eliminazione del vincolo, sempre che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, anche al venditore, a sue spese. Non a caso, infatti, il comma 1

dell'art. 25-*undecies* ora richiamato introduce, nel corpo della L. n. 448 del 1998, art. 31, anche il comma 49-*quater*, il quale testualmente così dispone: "In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*. La rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione comporta altresì la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva".

Il comma 2 dell'art. 25-*undecies*, infine, prevede che le disposizioni del comma 1 si applichino "anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

La disposizione ora ricordata è stata scrutinata dalla Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 210 del 2021, della quale si dirà più avanti.

Resta solo da aggiungere, ai fini di una ricostruzione del sistema, che il comma 49-*bis* dell'art. 31 della L. n. 448 del 1998 è stato ancora ulteriormente riscritto dall'art. 22-*bis* del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, inserito in sede di conversione dalla L. 29 luglio 2021, n. 108. Le modifiche apportate da tale ultimo intervento non rilevano ai fini del giudizio odierno, in quanto si sostanziano nell'individuazione, con criteri più precisi rispetto al passato, di un tetto al corrispettivo di affrancazione che dovrà essere versato per la rimozione dei vincoli e nell'individuazione di un termine entro il quale il comune dovrà rispondere all'istanza del privato.

In attuazione dei citati commi 49-*bis* e 49-*ter* è stato emanato il D.M. n. 28 settembre 2020, n. 151 (Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata), il cui art. 1, comma 4, regola il

momento in cui il vincolo è da considerare rimosso.

La giurisprudenza di legittimità fino al 2015.

9. Le incertezze derivanti dalle numerose modifiche del quadro normativo trovano un'evidente eco nella giurisprudenza di questa Corte.

Il punto che maggiormente ha dato adito a dubbi è stato quello di stabilire se, in relazione agli atti di cessione degli immobili in questione, il vincolo di prezzo sussista solo per il concessionario, cioè per chi ha stipulato la convenzione con il comune, senza trasmettersi agli acquirenti successivi, ovvero se tale vincolo si estenda anche ai successivi passaggi di proprietà; e se le convenzioni c.d. PEEP (cioè quelle regolate dal più volte citato art. 35) siano o meno uguali, sotto questo profilo, rispetto alle convenzioni di cui alla legge Bucalossi.

Fin dall'inizio una parte della giurisprudenza ha affermato che la L. n. 865 del 1971, art. 35 contiene una delega ai comuni per la fissazione dei criteri per la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi in materia di edilizia convenzionata, con la conseguenza che i relativi atti amministrativi, in quanto emanati sulla base della delega legislativa, traggono da questa il loro carattere di imperatività. Ai sensi degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c., quindi, la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale rispetto alla norma imperativa (relativa al prezzo di vendita) è la sanzione della nullità della clausola stessa, la quale tuttavia non comporta la nullità dell'intero contratto qualora sia possibile la sua sostituzione da parte della norma imperativa (sentenza 21 dicembre 1994, n. 11032, ribadita dalle successive sentenze 10 febbraio 2010, n. 3018, e 24 novembre 2020, n. 26689). Alla luce di tale interpretazione, qualora venga pattuito un prezzo di vendita (o un canone di locazione) superiore rispetto a quello vincolato, il contratto potrà sopravvivere con l'inserzione automatica della clausola legale, ossia sostituendo

CASSAZIONE

al prezzo concordato quello stabilito per legge.

La previsione della nullità parziale costituisce, secondo questa giurisprudenza, una prescrizione di ordine pubblico generale dettata dal legislatore per prevenire l'eventualità che le agevolazioni concesse nel quadro di una politica abitativa di interesse sociale possano trasformarsi in un inammissibile strumento di speculazione (v. in tal senso la sentenza 2 settembre 1995, n. 9266). Un'eco di siffatta impostazione si ritrova anche nella sentenza di queste Sezioni Unite 12 gennaio 2011, n. 506, la quale ribadisce che il divieto di vendere ad un prezzo maggiorato vale anche per i passaggi successivi di proprietà, proprio per evitare le possibili speculazioni da parte di chi, avendo acquistato l'immobile ad un prezzo vincolato, lo rivenda poi a prezzo di mercato.

A partire dall'anno 2000, però, si è affermato nella giurisprudenza di questa Corte anche un orientamento secondo cui tra le convenzioni regolate dall'art. 35 della L. n. 865 del 1971 e quelle regolate dagli artt. 7 e 8 della L. n. 10 del 1977 vi sarebbe una differenza.

Si trova una chiara esposizione di questa impostazione nella sentenza 11 agosto 2000, n. 10683, la quale afferma che, per quanto entrambe le convenzioni costituiscono oggetto dell'edilizia convenzionata, non vi sarebbe ragione per ritenere che esse siano soggette alla stessa disciplina. La distinzione, originariamente esistente, secondo la citata sentenza permane fino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 63, della L. n. 662 del 1996.

Sulla scia di questa decisione, la coeva sentenza 2 ottobre 2000, n. 13006, affermerà che il vincolo di prezzo di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971 non può trovare applicazione anche per le convenzioni di cui all'art. 7 della L. n. 10 del 1977, ritenendo che il richiamo all'art. 35 della L. n. 865 del 1971 sia fuorviante in relazione alle convenzioni di cui alla legge Bucalossi. Per

queste ultime, infatti, la lettera della legge "si presenta chiara nell'individuare in chi abbia ottenuto la concessione edilizia a contributo ridotto (...) il destinatario degli obblighi assunti di contenere i prezzi di cessione e i canoni di locazione degli alloggi"; per cui l'estensione di tali obblighi ad altri "non trova giustificazione nell'esplicita norma di legge, che non esprime alcun riferimento soggettivo ulteriore rispetto a quello del concessionario costruttore, del comune e della regione" (siffatto orientamento è stato confermato anche dalla successiva sentenza 4 aprile 2011, n. 7630).

Non è mancata, poi, nella giurisprudenza di questa Corte, come anticipato in precedenza, l'affermazione secondo cui la liberalizzazione delle operazioni di dismissione degli alloggi di edilizia convenzionata determinatasi a seguito delle modifiche disposte dalla L. n. 179 del 1992 aveva comportato il venir meno anche di ogni vincolo di prezzo, dovendosi ritenere esistente a carico dei proprietari "solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile, previa autorizzazione della regione, ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi" (così la sentenza 10 novembre 2008, n. 26915).

Può quindi affermarsi che gli orientamenti giurisprudenziali di legittimità non erano conformi, soprattutto per quanto riguardava il permanere o meno del vincolo di prezzo per le alienazioni degli immobili successive alla prima (cioè quella nella quale il dante causa era il concessionario che aveva stipulato la convenzione con il comune). Pur con tutte le incertezze — dovute probabilmente anche al fatto che nelle sentenze fin qui richiamate non sempre ci si è fatti carico di stabilire in quale momento storico le alienazioni fossero state compiute — può tuttavia ritenersi che vi fosse una tendenza prevalente, nella giurisprudenza antecedente l'intervento delle Sezioni Unite di cui ora si dirà, nel senso

che il vincolo del prezzo di cessione permaneva anche per le vendite successive in relazione alle sole convenzioni PEEP, mentre esisteva per il solo concessionario in relazione alle convenzioni di cui alla legge Bucalossi.

La sentenza delle Sezioni Unite n. 18135 del 2015.

10. Così ricostruiti, nelle loro linee essenziali, gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte sul punto controverso, occorre esaminare la decisione ora indicata.

È opportuno osservare, prima di tutto, che essa si colloca, da un punto di vista temporale, all'indomani dell'entrata in vigore del D.L. n. 70 del 2011, art. 5, comma 3-*bis*, ma prima dell'ulteriore modifica introdotta dall'art. 25-*undecies* del D.L. n. 119 del 2018.

In secondo luogo, poi, bisogna tenere presente che la decisione ora in esame ebbe ad oggetto un caso di edilizia convenzionata di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971, come risulta dal riferimento all'edificazione su area concessa in diritto di superficie dal Comune di Roma.

Ciò premesso per chiarire il contesto nel quale le Sezioni Unite sono state chiamate a pronunciarsi, la citata sentenza distingue le convenzioni aventi ad oggetto il diritto di superficie da quelle aventi ad oggetto il diritto di proprietà e afferma che, per le prime, non era previsto il vincolo di inalienabilità, stabilito invece (in origine) per le seconde. Per contro, ribadisce la sentenza, "il vincolo alla determinazione del prezzo discende, in tutti i casi, direttamente dalla legge".

La sentenza, quindi, introduce una distinzione tra le due convenzioni in esame e, pur dichiarando esplicitamente che le convenzioni di cui alla legge Bucalossi erano estranee al caso di specie, afferma che solo per queste ultime "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 dell'art. 7 della L. n. 10/1977". Ciò perché "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., 2 ottobre 2000, n. 13006). Per gli immobili di edilizia convenzionata *ex lege* n. 10/1977 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".

A sostegno della tesi secondo cui tra i due tipi di convenzione vi sarebbe tale differenza, le Sezioni Unite richiamano il comma 49-*bis* dell'art. 31 della L. n. 448 del 1998, introdotto dal citato D.L. n. 70 del 2011, affermando che per le convenzioni PEEP la possibilità di rimuovere i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione è subordinata a tre presupposti: 1) il passaggio di almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, 2) la richiesta del proprietario e 3) la determinazione della percentuale del corrispettivo, calcolata secondo i parametri legali da parte del comune.

La conclusione è nel senso 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* (...), segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita". Soluzione, questa, che il Collegio ritiene in linea con l'obiettivo di facilitare l'acquisizione di alloggi a prezzo contenuto in favore dei ceti meno abbienti.

È opportuno rilevare che l'affermazione secondo cui, per le convenzioni di cui alla legge Bucalossi, il vincolo di prezzo sussisterebbe solo per il concessionario costituisce in effetti un *obiter dictum*, poiché il caso sottoposto all'esame delle Sezioni

CASSAZIONE

Unite era quello di una convenzione di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971. Ciò che rileva è che per la sentenza in esame il vincolo di prezzo permane fino a quando non intervenga la procedura di affrancazione, dietro pagamento del corrispettivo secondo i criteri fissati dalla legge; le Sezioni Unite, invece, non fanno alcun riferimento all'art. 31, comma 49-ter, della L. n. 448 del 1998, benché esso sia stato introdotto, come s'è detto, contestualmente al comma 49-bis.

La giurisprudenza successiva.

11. La giurisprudenza successiva sembra allinearsi alla decisione delle Sezioni Unite.

Le pronunce più recenti, infatti, da un lato confermano che, nelle convenzioni di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971, il vincolo di prezzo permane anche in capo ai successivi acquirenti (come onere reale) fino a quando non si sia perfezionata la convenzione di rimozione di cui all'art. 31, comma 49-bis, della L. n. 448 del 1998 (così le sentenze 14 maggio 2016, n. 4948, 3 gennaio 2017, n. 21, e l'ordinanza 27 dicembre 2017, n. 30951); dall'altro aggiungono che sussiste diversità tra le c.d. convenzioni PEEP e le c.d. convenzioni Bucalossi, nel senso che solo per queste ultime unico destinatario di obblighi e divieti è il costruttore concessionario, per espressa formulazione di legge (sentenza 28 maggio 2018, n. 13345). In concreto, ciò significa che per le convenzioni PEEP la clausola sul prezzo che esorbita i limiti di legge costituisce una pattuizione nulla, cui segue la eterointegrazione del prezzo imposto dalla legge, trattandosi di nullità parziale.

12. Ciò nonostante, potrebbe dirsi con una metafora che il fuoco continuava a covare sotto la cenere.

Un segno evidente della difficoltà creata dalla distinzione compiuta dalle Sezioni Unite tra i due tipi di convenzione emerge dalla sentenza 4 dicembre 2017, n. 28949, richiamata dall'odierna ricorrente.

In questa decisione la Seconda Sezione, dopo aver ricapitolato lo stato dell'arte alla luce della sentenza n. 18135 del 2015 mostrando di prestarvi adesione, aggiunge un passaggio che è di estremo rilievo, perché ricorda che il D.L. n. 70 del 2011 non ha inserito, nel testo della L. n. 448 del 1998, art. 31, il solo comma 49-bis, ma anche il comma 49-ter, che estende l'applicazione del comma 49-bis anche alle convenzioni di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, art. 18. Ciò comporta, secondo la sentenza ora in esame, che anche per gli alloggi oggetto delle convenzioni a contributo ridotto di cui alla legge Bucalossi "l'efficacia del vincolo di prezzo non dovrebbe, allora, ritenersi limitata al primo atto di trasferimento, ma andrebbe estesa a tutti i successivi passaggi di proprietà dell'immobile fino a quando non sia intervenuta la convenzione di rimozione ex art. 31, comma 49-bis". Il vincolo di prezzo, quindi, permane (per entrambe le convenzioni) fino a quando non venga stipulata l'apposita convenzione, seguendo il bene nei successivi passaggi di proprietà "con naturale efficacia indefinita".

È palese, perciò, che la sentenza n. 28949 del 2017 compie, in effetti, un passo in avanti che va in qualche misura a contraddire la decisione delle Sezioni Unite. Detta sentenza è rimarchevole anche perché esclude, nel caso specifico, che il venditore possa "sanare retroattivamente il trasferimento dell'immobile, liberando *ex post* il bene dal vincolo del prezzo massimo di cessione attraverso la stipula di apposita convenzione con il Comune, in maniera da sottrarsi alla pretesa dell'acquirente di ripetizione del prezzo pagato in eccedenza"; ciò in quanto, ricorda la sentenza, è solo l'acquirente che può procedere alla rimozione del vincolo.

Tale conclusione, sulla quale in seguito si tornerà, è coerente con il quadro normativo in allora vigente, posto che, quando la sentenza in esame viene pronunciata, non era ancora stata approvata l'ul-

teriore modifica di cui al D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*.

La soluzione della questione di massima.

13. Giunti a questo punto, si possono tirare le fila del lungo discorso svolto sin qui, indicando il percorso da seguire per la soluzione del problema.

13.1. Ritengono queste Sezioni Unite che la complessa evoluzione normativa che si è cercato in precedenza di tratteggiare dimostri in modo evidente, da un lato, che le convenzioni PEEP e le convenzioni Bucalossi hanno percorso un ideale cammino indirizzato verso una progressiva parificazione di effetti, e, dall'altro, che il vincolo di prezzo previsto per la vendita degli alloggi in questione permane anche per le vendite successive alla prima, fino a quando non venga eliminato con la procedura di affrancazione.

La sostanziale sovrapposibilità tra i due tipi di convenzione, già in qualche modo annunciata dalla L. n. 179 del 1992, si è compiuta, come si è visto, con le modifiche di cui al L. n. 662 del 1996, art. 3, comma 63, e di cui al L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 46. L'ulteriore e decisiva conferma proviene, senza possibilità di dubbio, dalla contemporanea aggiunta, nel testo dell'art. 31 ora cit., dei due commi 49-*bis* e 49-*ter*, i quali accomunano le due convenzioni nella medesima sorte, imponendo il pagamento di un corrispettivo per affrancare il bene ed immetterlo sul mercato nel suo pieno valore. Il che, in definitiva, è del tutto logico e risponde a quelle che sono le finalità dell'edilizia residenziale pubblica (v., in argomento, anche la sentenza n. 135 del 1998 della Corte costituzionale), il cui obiettivo è il soddisfacimento, per le categorie meno abbienti, della primaria necessità di acquistare un'abitazione a prezzi ragionevoli.

Il sistema normativo, quindi, tende ad evitare che, su questi alloggi, possano intervenire manovre speculative; e tali sono sia quella dei venditori che, dopo aver ac-

quistato l'immobile dal costruttore a prezzo vincolato, lo rivendano a prezzo libero, sia quella dei successivi acquirenti che, dopo aver comprato il bene a prezzo libero, agiscono nei confronti del venditore chiedendo la restituzione del prezzo pagato in eccedenza per poi procedere all'affrancazione in modo da poter vendere a prezzo libero.

In questa chiave di lettura si rivela quanto mai coerente la modifica disposta dal D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, il quale, innovando rispetto alla previsione di cui al D.L. n. 70 del 2011, ha esteso la facoltà di affrancazione, come si è visto, a tutti gli interessati, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile.

Come la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito nella citata sentenza n. 210 del 2021, "l'estensione della legittimazione all'affrancazione in capo ai venditori non si traduce in un ausilio foriero di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Non può, infatti, disconoscersi che, alla stregua dell'assetto regolatorio chiarito dal diritto vivente, l'acquirente dell'alloggio sociale a prezzo di mercato avrebbe potuto agire in ripetizione dell'indebito e al contempo affrancare, in quanto proprietario, il bene per poi rivenderlo a prezzo libero. Per contro, la formulazione *ratione temporis* del L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 49-*bis*, non permetteva al venditore attinto dalla pretesa restitutoria di adeguare, attraverso l'affrancazione, il valore del bene ceduto al prezzo concordato con la controparte".

La logica del sistema attualmente vigente, pertanto, è nel senso che chi vuole vendere l'immobile a prezzo di mercato può farlo solo attraverso la procedura di affrancazione, pagando una somma — la cui soglia è stata peraltro limitata dall'ultima modifica del comma 49-*bis* intervenuta ad opera del D.L. n. 77 del 2021 — che costituisce una sorta di compenso per

CASSAZIONE

lo svincolo, in modo da restituire all'immobile il suo pieno valore di mercato. Il che trova autorevole conferma in un altro passaggio della citata sentenza della Corte costituzionale, là dove essa ricorda che il riconoscimento "della facoltà di affrancare l'alloggio sociale dopo cinque anni dalla prima assegnazione non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata, ed evidentemente non comporta né la soppressione né la limitazione di alcun diritto, ma consente al beneficiario del servizio di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi ovvero se utilizzare, nell'esercizio dell'autonomia privata, le potenzialità reddituali dell'immobile immettendolo — previo versamento di un corrispettivo pecuniario al Comune — nel libero mercato".

Non può essere condivisa, pertanto, la tesi — che pure ha trovato, come si è detto, qualche riscontro anche nella giurisprudenza di questa Corte — secondo la quale il venir meno del divieto di alienazione degli immobili in questione avrebbe comportato anche il venir meno del vincolo di prezzo.

Queste Sezioni Unite, quindi, ritengono di rispondere al quesito posto dall'ordinanza interlocutoria modificando, in parte, il principio stabilito dalla precedente sentenza n. 18135 del 2015 e affermando che le convenzioni di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 35, e quelle di cui alla L. n. 10 del 1977, artt. 7 e 8 sono accomunate dal medesimo regime giuridico. Ciò significa che i soggetti interessati possono scegliere di continuare a vivere negli immobili in questione ovvero di reimmetterli sul mercato a prezzo libero, avvalendosi della procedura di affrancazione di cui all'art. 31, commi 49-*bis* e 49-*ter*, della L. n. 448 del 1998, applicabile indistintamente per entrambi i tipi di convenzione.

13.2. L'approdo ermeneutico ora raggiunto non risolve ancora, però, tutti i problemi posti dalla vicenda in esame.

Occorre infatti soffermarsi su di un ulteriore profilo, che è quello della retroattività della normativa suindicata. Si tratta, cioè, di stabilire se il sistema di affrancazione regolato dall'art. 31, commi 49-*bis* e 49-*ter*, della L. n. 448 del 1998, nel testo modificato dalle citate riforme del 2011 e del 2018, si applichi soltanto agli atti di compravendita stipulati successivamente al 13 luglio 2011 — data di entrata in vigore della L. n. 106 del 2011, di conversione del D.L. n. 70 del 2011 — oppure anche agli atti anteriori. Tale questione è rilevante, perché nel caso odierno la causa ha ad oggetto un contratto di mandato ad acquistare, in esecuzione del quale l'atto di compravendita fu stipulato nel 2007.

Il punto di partenza non può che essere la disposizione contenuta nel D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, comma 2, già in precedenza riportato, secondo cui le disposizioni del comma 1 si applicano "anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

A questo proposito, la difesa del controricorrente ha particolarmente insistito, anche in sede di memoria in vista dell'udienza pubblica di discussione, nel sostenere che, poiché l'art. 25-*undecies*, comma 2, non richiama anche il comma 49-*ter* cit. ed ha previsto l'applicazione retroattiva per le sole disposizioni del comma 1, ciò dovrebbe portare ad escludere che la modifica in oggetto, ivi compresa la sua retroattività, possa applicarsi anche alle convenzioni Bucalossi.

Ritiene il Collegio che tale argomentazione non sia condivisibile, perché il fatto che il comma 49-*ter* del citato art. 31 preveda l'applicazione del comma 49-*bis* anche alle convenzioni Bucalossi, sta a significare che tutti i mutamenti che investono il comma 49-*bis* si riverberano automaticamente, in forza del rinvio, anche sul comma 49-*ter*; per cui il citato art. 25-*undecies*, comma 2, estende la sua portata anche alle convenzioni Bucalossi. La conseguenza è

che, in ossequio a quanto disposto dal comma 49-*quater* del medesimo art. 31, introdotto dalla medesima disposizione, in pendenza della procedura di rimozione dei vincoli “il contratto di trasferimento dell’immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato” e la domanda di rimborso di quella differenza “si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-*bis* e 49-*ter*”. Come si vede, dunque, anche quest’ultima specificazione del legislatore costituisce ulteriore conferma dell’eguale trattamento dei due tipi di convenzione e dell’applicabilità della norma del comma 2 anche ai contratti stipulati in epoca antecedente alla data del 13 luglio 2011.

È appena il caso di rilevare, del resto, che il D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, comma 2, non è una norma interpretativa, bensì è una norma che regola la retroattività della procedura di affrancazione.

La tesi qui indicata è stata in qualche misura anticipata, d’altra parte, dalla sentenza 18 dicembre 2020, n. 29099, della Seconda Sezione Civile la quale, in una causa avente ad oggetto la cessione del diritto di superficie di un immobile di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 35, avvenuta il 17 gennaio 2006, ha già affermato che la normativa del 2018, benché sopravvenuta, era applicabile anche in quel caso, in quanto “espressamente munita di efficacia retroattiva”.

Il Procuratore generale, da parte sua, nelle conclusioni depositate per iscritto in vista dell’udienza davanti a queste Sezioni Unite, pur condividendo l’interpretazione che l’odierna decisione ritiene di dover affermare, ha concluso nel senso che la portata retroattiva delle suindicate disposizioni anche in riferimento alle vendite di immobili, successive alla prima, regolate dalle convenzioni Bucalossi imporrebbe di sollevare una questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, comma 2, per lesione dei prin-

cipi dell’affidamento e della certezza giuridica.

Ritengono queste Sezioni Unite, invece, che tale richiesta non possa trovare ingresso in quanto le argomentazioni contenute nella sentenza n. 210 del 2021 della Corte costituzionale, benché relative ad una vicenda che riguardava una convenzione di cui al L. n. 865 del 1971, art. 35, siano idonee a dissipare ogni dubbio di legittimità costituzionale anche in relazione al caso odierno, avente ad oggetto una convenzione di cui alla L. n. 10 del 1977, artt. 7 e 8.

Il Giudice delle leggi, infatti, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale del D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, e della L. n. 448 del 1998, art. 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, ha anche affermato che tali norme si sono inserite in un contesto interpretativo connotato da particolare complessità, nel quale “il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva reputarsi evenienza improbabile”; e ciò anche perché l’incidenza delle norme censurate sui giudizi ancora in corso non andava a stravolgere “in modo del tutto sproporzionato l’assetto definito dalla normativa previgente”.

Tali considerazioni — le quali, anche a prescindere dall’autorevolezza della fonte, appaiono a questo Collegio del tutto condivisibili — tolgono ogni dubbio circa la possibile prospettazione di un’ulteriore questione di legittimità costituzionale.

L’enunciazione dei principi di diritto.

14. Le Sezioni Unite, pertanto, enunciano i seguenti principi di diritto:

“In materia di edilizia residenziale pubblica, a seguito degli interventi legislativi di cui al D.L. n. 70 del 2011, art. 5, comma 3-*bis*, introdotto in sede di conversione dalla L. n. 106 del 2011, e al D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies* introdotto in sede di conversione dalla L. n. 136 del 2018, il vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili permane fino a quando lo

CASSAZIONE

stesso non venga eliminato con la procedura di affrancazione di cui alla L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 49-*bis*. Tale vincolo sussiste, in virtù della sostanziale equiparazione disposta dal L. n. 662 del 1996, art. 3, comma 63, e dalla L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 46, sia per le convenzioni di cui all'art. 35 della L. n. 865 del 1971 (c.d. convenzioni PEEP) sia per quelle di cui alla L. n. 10 del 1977, artt. 7 e 8 (c.d. convenzioni Bucalossi), poi trasferiti, senza significative modifiche, nel D.P.R. n. 380 del 2001, artt. 17 e 18".

"La procedura di affrancazione finalizzata all'eliminazione del vincolo di prezzo per i successivi acquirenti degli immobili di edilizia residenziale pubblica, che D.L. n. 119 del 2018, art. 25-*undecies*, ha esteso in favore di tutti gli interessati, è consentita, secondo la previsione del comma 2 della citata disposizione, anche in relazione agli atti di cessione avvenuti anteriormente alla data di entrata in vigore del D.L. n. 70 del 2011, art. 5, comma 3-*bis*, (13 luglio 2011); e la pendenza della procedura di rimozione dei vincoli determina la limitazione degli effetti dei relativi contratti di trasferimento degli immobili nei termini di cui alla L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 49-*quater*".

La decisione dell'odierno ricorso.

15. Una volta ricostruito il sistema nei termini di cui si è detto, ne deriva *ipso facto* la soluzione del caso in esame.

Il primo motivo di ricorso, in relazione al quale l'ordinanza interlocutoria ha specificamente rimesso la questione, è fondato, perché la Corte d'appello, basando la propria decisione sul precedente di cui alla

sentenza n. 18135 del 2015 di queste Sezioni Unite, ha stabilito che negli immobili regolati dalle convenzioni Bucalossi l'obbligo di contenere i prezzi di cessione grava soltanto sul costruttore, "ma non sull'acquirente dell'immobile che intenda, a sua volta, rivenderlo".

Quest'affermazione non è condivisibile alla luce della diversa impostazione che l'odierna pronuncia ha inteso compiere, per cui la sentenza impugnata deve essere cassata.

Il Collegio ritiene doveroso chiarire, peraltro, proprio ai fini del giudizio di rinvio che si andrà a celebrare, che l'odierno controricorrente, mandatario nello specifico contratto, potrà utilmente attivare, qualora lo ritenga opportuno, la procedura di affrancazione dell'immobile in questione allo scopo di estinguere la pretesa di rimborso della differenza di prezzo avanzata nei suoi confronti dall'odierna ricorrente; e tale domanda, ove esercitata, avrà l'effetto sospensivo di cui al L. n. 448 del 1998, art. 31, comma 49-*quater*.

L'esame degli ulteriori motivi di ricorso è da ritenere inammissibile in questa sede, dal momento che la sentenza impugnata ha fondato la propria motivazione essenzialmente sulla questione giuridica della quale si è fin qui discusso e che è oggetto dell'accolto primo motivo. L'esame dei problemi sottesi agli altri motivi di ricorso dovrà quindi trovare risposta nel giudizio di rinvio, dove la Corte di merito riesaminerà l'intera vicenda.

16. In conclusione, è accolto il primo motivo di ricorso e sono dichiarati inammissibili tutti gli altri (*Omissis*).

(1-2) Le Sezioni Unite portano a compimento il percorso interpretativo sull'opponibilità agli aventi causa dal costruttore del prezzo massimo nell'edilizia convenzionata

SOMMARIO: 1. La vicenda. — 2. Il percorso normativo del divieto di alienazione degli alloggi di edilizia convenzionata e del prezzo massimo di rivendita. — 2.1. I divieti originari della legge n. 865/1971. — 2.2. Le convenzioni per la cessione in proprietà delle aree *ex lege* n.

662/1996. — 2.3. Le convenzioni per la trasformazione da superficie in proprietà e le convenzioni cc.dd. Bucalossi. — 2.4. La rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione e di canone massimo di locazione. — 3. Le differenze tra convenzioni P.E.E.P. e convenzioni “Bucalossi”. — 4. Il percorso giurisprudenziale dei vincoli di prezzo massimo. — 4.1. La sanzione per la violazione del prezzo massimo di cessione: nullità della clausola e sostituzione automatica con il prezzo massimo di cessione. — 4.2. Nelle convenzioni Bucalossi il costruttore è l’unico soggetto obbligato al rispetto del prezzo massimo. — 4.3. L’interpretazione dell’opponibilità del prezzo massimo dopo l’introduzione dei commi 49-*bis* e 49-*ter* nell’art. 31 della legge n. 448/1998. — 5. La decisione di Cass., sez. un., 6 luglio 2022, n. 21348. — 6. Conclusione.

1. *La vicenda.* — Le sezioni unite della Cassazione con la sentenza 6 luglio 2022, n. 21348 (1) affrontano la complessa problematica dei limiti di applicabilità del prezzo massimo di rivendita nell’edilizia convenzionata.

La vicenda nasce da un contratto di mandato ad acquistare un’immobile, in nome del mandatario ma per conto del mandante. Il mandatario ha seguito la trattativa per l’acquisto, ha stipulato il contratto di compravendita ed un contratto di mutuo collegato con cui ha ottenuto parte della provvista per l’acquisto dell’immobile. Ottenuta copia dell’atto di compravendita, il mandante ha accertato che il prezzo indicato nell’atto era notevolmente inferiore a quanto pattuito con il contratto di mandato poiché l’immobile era soggetto alla disciplina dell’edilizia convenzionata, di cui agli articoli 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, con prezzo di rivendita vincolato, ed ha chiesto al mandatario la restituzione della somma eccedente il prezzo indicato nell’atto di compravendita.

Il Tribunale ha accolto parzialmente la domanda e, accertato l’inadempimento del convenuto, l’ha condannato al pagamento della differenza di prezzo.

La Corte d’appello ha respinto la domanda attorea sostenendo che l’immobile poteva essere venduto a prezzo libero, senza incorrere nella sanzione della nullità parziale, sulla base del principio, espresso da Cass., sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135, per cui l’obbligo di rispettare il prezzo massimo di rivendita nell’edilizia convenzionata graverebbe soltanto sul costruttore titolare della concessione, o su colui che in questa è subentrato, ma non sull’acquirente che intenda, a sua volta, rivenderlo. Nel caso in esame il bene è stato venduto da chi l’aveva acquistato dalla società cooperativa costruttrice.

La terza sezione civile della Cassazione ha rimesso la causa alle sezioni unite rilevando la particolare attualità della questione dell’applicabilità dei vincoli di prezzo massimo anche ai successivi acquirenti del bene, in particolare alla luce delle recenti modifiche degli articoli 49-*bis* e 49-*ter* dell’art. 31 della legge n. 448/1998 e la necessità di accertare se, e in quali limiti, la retroattività ivi stabilita si possa applicare a vendite stipulate prima della modifica normativa.

2. *Il percorso normativo del divieto di alienazione degli alloggi di edilizia convenzionata e del prezzo massimo di rivendita.*

2.1. *I divieti originari della legge n. 865/1971.* — L’art. 35, commi 15, 16, 17 e 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 stabiliva una serie di divieti e vincoli alla alienazione ed alla locazione dell’alloggio costruito su area ceduta in proprietà.

(1) In *Imm. e propr.*, 2022, 525, co nota di Monegat; in *Notariato*, 2022, 481, con nota di Rizzi.

CASSAZIONE

Stabiliva che l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà non poteva essere alienato a nessun titolo, né su di esso poteva costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità (comma 15). Decorso il periodo di dieci anni, l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento poteva avvenire solamente a favore di soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale (comma 16). Dopo vent'anni, il proprietario dell'alloggio poteva trasferirlo a chiunque con l'obbligo di pagare al comune che aveva ceduto l'area la somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base degli indici ISTAT (comma 17). L'alloggio costruito su area ceduta in proprietà, finché non fosse stata pagata al comune la somma sopra indicata, poteva essere dato in locazione solamente a favore di soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale (comma 18). Gli atti compiuti in violazione dei divieti citati erano dichiarati nulli (comma 19).

L'art. 20 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (legge Ferrarini Botta) ha abrogato i divieti citati; ha stabilito il divieto di alienazione e di locazione degli alloggi di edilizia convenzionata per cinque anni, decorrenti dall'assegnazione o dall'acquisto; ha ammesso una deroga al divieto di alienazione e locazione nei primi cinque anni previa autorizzazione della regione, quando sussistono, gravi, sopravvenuti e documentati motivi (2).

2.2. *Le convenzioni per la cessione in proprietà delle aree ex legge n. 662/1996.* — Dopo l'abrogazione, ad opera della legge c.d. Ferrarini Botta, dei divieti e delle limitazioni alla cessione dell'alloggio in proprietà già stabiliti dall'art. 35 della legge n. 865/1971, non vi sono obblighi legali di rispetto del prezzo massimo di cessione degli alloggi in proprietà.

L'art. 3, comma 63 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha introdotto la possibilità di stipulare, contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area tra il comune e il cessionario, una convenzione per atto pubblico, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. convenzione Bucalossi (3)) che contenga, oltre al contenuto della convenzione Bucalossi: *a*) gli elementi progettuali degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione; *b*) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire; *c*) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici; *d*) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione; *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; *f*) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione.

(2) Alcune sentenze hanno affermato che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 179/1992, sarebbe venuto meno ogni vincolo convenzionale di prezzo e sarebbero divenute inefficaci le clausole contrattuali fondate sull'applicazione dell'art. 35, comma 19 della legge n. 865/1971 (Cass. 10 novembre 2008, n. 26915; App. Torino 13 marzo 2012, n. 468/2012).

(3) Come ricordato da PLASMATI, *La determinazione del prezzo di cessione degli alloggi e relative sanzioni in caso di inosservanza*, in *Riv. not.*, 2015, 414 nota 3, la convenzione prende il nome da Pietro Enrico Alfredo Bucalossi, membro del partito repubblicano italiano e ministro dei lavori pubblici del governo Moro che propose la normativa.

L'art. 8, ultimo comma della legge n. 10/1977 stabiliva: «*Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi massimi di cessione e dei canoni massimi di locazione è nulla per la parte eccedente*».

È stato affermato che «la *ratio* di questa riforma è da ritenere nel fatto che, a seguito della liberalizzazione della cessione degli alloggi derivante dalla abrogazione dei vincoli decennali e ventennali di alienazione in origine fissati dall'art. 35, legge n. 865/1971 ed eliminati con la legge 17 febbraio 1992, n. 179 (c.d. Ferrarini/Botta), veniva resa meno gravosa la commerciabilità e la vendita degli alloggi acquisiti in proprietà piena, rispetto a quelli acquisiti in diritto di superficie.

Pertanto con la disposizione dell'art. 3, comma 63, legge n. 662/1996 si sono voluti porre dei nuovi vincoli alla alienazione degli alloggi assegnati in proprietà e ciò al fine di ottenere una sostanziale equiparazione di questa tipologia di alloggi rispetto a quelli realizzati ed assegnati in diritto di superficie» (4).

2.3. *Le convenzioni per la trasformazione da superficie in proprietà e le convenzioni cc.dd. Bucalossi.* — La legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 31, commi da 45 a 49 ha previsto la possibilità per i comuni di cedere le aree già concesse in diritto di superficie, ai sensi dell'art. 35, comma 4 della legge n. 865/1971 (si tratta della c.d. trasformazione del diritto di superficie in proprietà); ha previsto la possibilità di sostituire le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865/1971 (per la concessione del diritto di superficie e per la cessione in proprietà delle aree, queste ultime stipulate prima dell'entrata in vigore della legge Ferrarini Botta (5)) con la convenzione di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. convenzione Bucalossi) alle seguenti condizioni: *a*) per una durata di 20 anni diminuita del tempo trascorso tra la data della prima concessione (per la concessione del diritto di superficie o per la cessione in proprietà delle aree) e quella della stipula della nuova concessione; *b*) in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio, calcolato sul valore dell'area ceduta in proprietà con i criteri stabiliti dal comma 48 della legge n. 448/1998.

La legge 448/1998 prevede la sostituzione della precedente convenzione *ex art. 35* della legge n. 865/1971 con la convenzione *ex art. 8* della legge n. 10/1977 al momento della trasformazione del diritto di superficie in proprietà.

La convenzione disciplinata dalla legge n. 10/1977 (ora dal d.p.r. n. 380/2001), c.d. convenzione Bucalossi, consente al cittadino, per gli interventi di edilizia abitativa, di ridurre il costo di costruzione dovuto al comune alla sola quota degli oneri di urbanizzazione, qualora il concessionario si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'art. 8 della legge n. 10/1977. La convenzione-tipo è approvata dalla regione e contiene: *a*) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi; *b*) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle

(4) SIDERI, *L'edilizia convenzionata*, Milano, 2018, 71.

(5) Le convenzioni per la cessione in proprietà delle aree *ex* legge 662/1996 erano fin dall'originale regolate dalla legge n. 10/1977; si ritiene in dottrina che la possibilità di sostituire le vecchie convenzioni stipulate ai sensi della legge n. 865/1971 con le convenzioni *ex* legge n. 10/1977, nonostante la lettera della legge si riferisca a quelle stipulate prima dell'entrata in vigore della legge Ferrarini Botta, valga sia per le convenzioni stipulate fino al 15 marzo 1992 sia per quelle stipulate successivamente (SIDERI, *L'edilizia convenzionata*, cit., 102 s.).

CASSAZIONE

aree, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e finanziamento; c) la determinazione dei canoni di locazione, in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi; d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 anni e non inferiore a 20 anni. L'art. 8, comma 5 della legge n. 10/1977, sostituito dall'art. 18, comma 5 del d.p.r. n. 380/2001, stabilisce la espressa nullità di ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione, per la parte eccedente. Le disposizioni contenute negli articoli 7 e 8 della legge n. 10/1977 sono confluite, senza sostanziali modifiche, negli articoli 17, comma 1 e 18 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia).

2.4. *La rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione e di canone massimo di locazione.* — L'art. 5, comma 3-bis del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 ha introdotto nell'art. 31 della legge n. 448/1998 i commi 49-bis e 49-ter, con effetto dal 13 luglio 2011 (6).

Il comma 49-bis (nella formulazione originaria) stabiliva 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 (7), ovvero per la cessione del diritto di superficie, **possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento (8), 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 dello stesso articolo.

174

(6) Per un commento alla modifica legislativa cfr. RIZZI, *La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sviluppo 2011*, studio 521-2011/C, in *CNN Notizie* del 20 ottobre 2011 e ID., *Ulteriori considerazioni in tema di edilizia residenziale convenzionata (ad integrazione dello studio n. 521-2011/C)*, in *CNN Notizie* del 17 gennaio 2013.

(7) Il legislatore ha ommesso il riferimento alle convenzioni in proprietà tra il comune e il cessionario introdotte dall'art. 3, comma 63 della legge 23 dicembre 1996, n. 662; l'omissione non esclude la possibilità di rimuovere i vincoli di prezzo massimo di cessione e di canone massimo di locazione, utilizzando il comma 49-ter, poiché le predette convenzioni *ex lege* 662/1996, come anche le convenzioni stipulate contestualmente alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà *ex lege* n. 448/1998, sono stipulate con l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cfr. RIZZI, *Ulteriori considerazioni in tema di edilizia residenziale convenzionata*, cit.). Il legislatore ha esteso, anche letteralmente, la facoltà di affrancazione a tutte le convenzioni per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie con la modifica dell'art. 31, comma 49-bis attuata dal d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (cfr. LEO, *Le novità in materia di edilizia convenzionata: note a prima lettura*, in *CNN Notizie* del 9 gennaio 2019).

(8) La possibilità di eliminare il vincolo sul prezzo massimo di cessione è riconosciuta solo all'avente causa dal costruttore, pertanto la facoltà di eliminazione del vincolo non spetta al concessionario (SIDERI, *L'edilizia convenzionata*, cit., 88 s.; PLASMATI, *La determinazione del prezzo di cessione degli alloggi e relative sanzioni in caso di inosservanza*, cit., 419).

Il comma 49-ter applica le disposizioni di cui al comma 49-bis anche alle convenzioni previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (cc.dd. convenzioni Bucalossi).

Successivamente l'art. 25-undecies, comma 1, lett. a) del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136 ha apportato alcune sostanziali modifiche alla disciplina della rimozione dei vincoli di prezzo massimo (9). Ha legittimato alla richiesta di affrancazione non solo "il singolo proprietario" ma "**le persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile**" (comma 49-bis); ha previsto che la rimozione dei vincoli possa avvenire "**con atto pubblico o scrittura privata autenticata** (10)" e non più con convenzione con il comune in forma pubblica (11); ha stabilito che «*In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-bis e 49-ter, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-bis e 49-ter. La rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione comporta altresì la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva*» (comma 49-quater introdotto dal citato d.l. n. 119/2018).

La facoltà riconosciuta dal comma 49-bis alle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, di rimuovere il vincolo di prezzo massimo, per espressa disposizione dell'art. 25-undecies, comma 2 del d.l. n. 119/2018, si applica **retroattivamente anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge** (19 dicembre 2018) (12).

(9) Per un commento alla modifica legislativa cfr. LEO, *Le novità in materia di edilizia convenzionata: note a prima lettura*, cit.

(10) Osserva LEO, *Le novità in materia di edilizia convenzionata: note a prima lettura*, cit. che la possibilità di ricorrere alla stipulazione delle convenzioni ex comma 49-bis anche per scrittura privata autenticata non estende a soggetti diversi dal notaio e dal segretario comunale la facoltà di riceverle, quest'ultimo potendo intervenire in qualità di ufficiale rogante. Così come prima della riforma, oltre al notaio, solo il segretario comunale era abilitato a ricevere le convenzioni in parola per atto pubblico, essendo il comune parte della convenzione, così ora, solo il segretario comunale (oltre al notaio) potrà autenticare le sottoscrizioni, ricorrendo l'interesse del comune (art. 97, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 267/2000).

(11) La possibilità di rimuovere i vincoli con atto notarile anziché con convenzione con il comune consente di porre in essere un atto unilaterale con cui l'interessato manifesta la volontà di recedere dalla convenzione e dimostra l'avvenuto pagamento presso la tesoreria comunale del corrispettivo dovuto per il recesso, precedentemente determinato dal comune. Si tratta di una modalità di rimozione dei vincoli particolarmente utile nei comuni di grandi dimensioni nei quali il coinvolgimento della pubblica amministrazione nell'atto di rimozione del vincolo potrebbe richiedere tempi lunghi e difficoltà operative (cfr. RIZZI, *La circolazione immobiliare, Profili pubblicistici e nuove figure negoziali*, Wolters Kluwer, 2020, 504).

(12) Sul tema della espressa retroattività della norma osserva LEO, *Le novità in materia di edilizia convenzionata: note a prima lettura*, cit. che «la nuova disciplina, applicandosi anche agli atti traslativi stipulati prima dell'entrata in vigore della legge n. 136/2018 (19 dicembre 2018), è indubbiamente retroattiva. Non poteva essere diversa, del resto, la novità normativa introdotta, considerate le finalità avute di mira, vale a dire produrre un effetto deflattivo sui giudizi in corso e prevenire le richieste restitutorie degli acquirenti. Come di recente ha ricordato la Corte Costituzionale (sentenza n. 73 del 12 aprile 2017), al legislatore non è

CASSAZIONE

L'ultimo intervento normativo ha l'evidente scopo di *risolvere il contenzioso preoccupante sul piano sociale sulla restituzione del prezzo pagato dall'acquirente dell'alloggio, in eccedenza rispetto al prezzo vincolato, sorto in seguito alle incertezze anche giurisprudenziali sull'applicazione temporale del prezzo massimo di rivendita*, come è dimostrato: i) dalla legittimazione a richiedere la rimozione dei vincoli delle persone fisiche che vi abbiano interesse anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile; ii) dalla espressa previsione normativa di estinzione della pretesa restitutoria della differenza di prezzo rispetto al prezzo massimo; iii) dalla retroattività per espressa previsione di legge della modifica normativa.

In base alla nuova formulazione della norma, è legittimato a richiedere al comune l'affrancazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione non solo l'attuale proprietario dell'alloggio (a condizione che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento) ma chiunque vi abbia interesse tra cui, ad esempio: colui che ha alienato l'alloggio a prezzo di mercato oppure un suo erede oppure un suo dante causa nella catena dei trasferimenti dell'alloggio, anche se ha alienato l'alloggio prima dell'entrata in vigore della legge n. 106/2011 che ha introdotto i commi 49-bis e 49-ter nell'art. 31 della legge n. 448/1998 (13).

Le modifiche normative attuate dal d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 sono state sottoposte al vaglio di legittimità della Corte costituzionale la quale con sentenza 5 novembre 2021, n. 210/2021 ha affermato che «l'estensione della legittimazione all'affrancazione in capo ai venditori non si traduce in un ausilio foriero di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e ragionevolezza. Non può, infatti, disconoscersi che, alla stregua dell'assetto regolatorio chiarito dal diritto vivente, l'acquirente dell'alloggio sociale a prezzo di mercato avrebbe potuto agire in ripetizione dell'indebitato e al contempo affrancare, in quanto proprietario, il bene per poi rivenderlo a prezzo libero» e che «il riconoscimento della facoltà di affrancare l'alloggio sociale dopo cinque anni dalla prima assegnazione non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata, ed evidentemente non comporta né la soppressione né la limitazione di alcun diritto, ma consente al beneficiario del servizio di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi ovvero se utilizzare, nell'esercizio dell'autonomia privata, le potenzialità reddituali dell'immobile immettendolo — previo versamento di un corrispettivo pecuniario al Comune — nel libero mercato».

3. *Le differenze tra convenzioni P.E.E.P. e convenzioni "Bucalossi".* — In dottrina sono state evidenziate le differenze tra convenzioni ex art. 35 della legge n. 865/1971 e convenzioni cc.dd. Bucalossi, qualificando le prime come vere e proprie convenzioni urbanistiche e le seconde come convenzioni edilizie (14).

Si è affermato che le convenzioni disciplinate dall'art. 35 della legge n. 865/1971 sono

preclusa la possibilità di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica. La Consulta ha chiarito che questa scelta normativa deve giustificarsi sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata».

(13) LEO, *Le novità in materia di edilizia convenzionata: note a prima lettura*, cit.

(14) CASU, *Convenzioni previste dalla legge Bucalossi. Divieti e sanzioni*, in *Studi e materiali*, Milano 2007, 1, 3; PLASMATI, *La determinazione del prezzo di cessione degli alloggi e*

vere e proprie convenzioni urbanistiche, servono a dismettere, da parte del comune, aree delimitate del territorio comunale che vengono espropriate e assegnate per realizzare un programma edilizio prestabilito dal comune stesso finalizzato alla costruzione di alloggi destinati a utilizzatori bisognosi, con la conseguenza che gli alloggi non possono essere negoziati se non rispettando le norme per essi previste dalla convenzione. Le convenzioni disciplinate dalla legge Bucalossi sono destinate a disciplinare, con particolari limitazioni, un vantaggio che ha acquisito un soggetto che intende costruire, e quindi non sono convenzioni urbanistiche ma, più propriamente, edilizie proiettate a disciplinare la concreta realizzazione di una singola costruzione in qualunque parte del territorio comunale.

Questa distinzione tra convenzioni *ex art. 35* della legge n. 865/1971 e convenzioni cc.dd. Bucalossi, per quanto sia corretta avendo riguardo alla genesi della convenzione ed agli interessi sottesi, non va sopravvalutata se si considera il contenuto delle convenzioni che nel suo nucleo essenziale è il medesimo: l'indicazione delle caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare; l'indicazione dei criteri per determinare il prezzo massimo di cessione degli alloggi e il canone massimo di locazione, la durata di validità della convenzione.

L'omogeneità e la fungibilità dei due tipi di convenzione si è consolidata nel tempo, come si ricava anche dal percorso normativo sopra indicato: sia le convenzioni contestuali alla cessione da parte del comune dell'area in proprietà, stipulate a partire dal 1° gennaio 2007, ai sensi dell'art. 3, comma 63 della legge n. 662/1996, sia le convenzioni per la trasformazione del diritto di superficie in proprietà, stipulate ai sensi della legge n. 448/1998, sono convenzioni cc.dd. Bucalossi, disciplinate dalla legge n. 10/1977 e successivamente dal d.p.r. n. 380/2001. Si consideri, inoltre, che la nuova normativa sulla rimozione del vincolo di prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, disciplinata dall'art. 31, commi 49-*bis* e 49-*ter* della legge n. 448/1998 è la medesima per entrambi i tipi di convenzione, come risulta dalla diretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 49-*bis* anche alle convenzioni cc.dd. Bucalossi, in forza del rinvio di cui al comma 49-*ter* (15).

La distinzione funzionale tra convenzioni *ex art. 35* della legge n. 865/1971 e convenzioni cc.dd. Bucalossi ha contribuito alle oscillazioni giurisprudenziali, soprattutto nella giurisprudenza di merito (16), nel definire l'opponibilità dei limiti del prezzo massimo di cessione degli alloggi convenzionati (17).

relative sanzioni in caso di inosservanza, cit., 413 s.; SIDERI, *L'edilizia convenzionata*, cit., 81 nota 44 e ss.

(15) In senso conforme, PLASMATI, *La determinazione del prezzo di cessione degli alloggi e relative sanzioni in caso di inosservanza*, cit., 419.

(16) Trib. Roma 21 marzo 2001; Trib. Savona n. 1039/2008; Trib. Milano n. 4867/2009; App. Milano 14 giugno 2011, n. 1720; App. Torino 13 marzo 2012, n. 468/2012, cit.; App. Genova 5 settembre 2013, n. 1031/2013; App. Bologna 25 ottobre 2018 hanno respinto la domanda del promissario acquirente di acquistare l'immobile al prezzo massimo stabilito dalla convenzione con il comune; nelle citate controversie, in cassazione è stato affermato il principio che anche gli aventi causa del costruttore erano tenuti a rispettare il prezzo massimo di rivendita.

(17) Secondo Cass, sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135 «il problema della vendita degli alloggi di edilizia convenzionata soggetti al vincolo sulla determinazione del prezzo è

CASSAZIONE4. *Il percorso giurisprudenziale dei vincoli di prezzo massimo.*

4.1. *La sanzione per la violazione del prezzo massimo di cessione: nullità della clausola e sostituzione automatica con il prezzo massimo di cessione.* — La materia della efficacia ed opponibilità delle convenzioni edilizie che stabiliscono il prezzo massimo di cessione dell'alloggio ha generato un imponente contenzioso che spesso nasceva nel periodo tra la sottoscrizione del contratto preliminare di vendita dell'alloggio a prezzo di mercato e la stipula del contratto definitivo di compravendita. In questo periodo, il promissario acquirente, verificata l'esistenza della convenzione con il comune che stabiliva il prezzo massimo di cessione in misura inferiore al prezzo convenuto nel preliminare, chiedeva di stipulare il contratto definitivo al prezzo inferiore, coerente con i criteri della convenzione e, a fronte del diniego del promittente venditore, proponeva domanda giudiziale di esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere il contratto preliminare di compravendita al prezzo determinato secondo i criteri della convenzione. Il promittente venditore eccepeva la nullità dell'intero contratto preliminare per violazione di legge oppure l'annullabilità per errore essenziale di diritto, sul presupposto che lo stesso non avrebbe sottoscritto il contratto preliminare se avesse conosciuto l'esistenza del prezzo massimo di cessione.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato (18), ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, 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, in quanto emanati in forza della predetta delega legislativa, da questa direttamente traggono un carattere di imperatività, sicché debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 c.c. (19), alla quale si collega quella dell'art. 1419, comma 2, c.c., posto che la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa è la sanzione della nullità della clausola stessa, la quale peraltro non importa la nullità del contratto quando tale clausola è sostituita di diritto da norme imperative.

Quanto alla pretesa annullabilità del contratto per errore di diritto, poiché l'art. 1339 c.c. esplicitamente contempla la sostituzione automatica anche per i prezzi di beni o di servizi, è la legge stessa ad escludere che la sostituzione di diritto della clausola relativa al prezzo possa rilevare come oggetto di errore tale da dar luogo ad annullamento del contratto. Infatti, l'errore di diritto rileva soltanto se concerne circostanze esterne che costituiscono elementi soggettivi circa la convenienza del negozio, per cui deve escludersi che possa attribuirsi rilevanza all'errore del contraente che conclude il negozio ignorando

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».

(18) Cass. 21 dicembre 1994, n. 11032, in *Giust. civ.*, 1995, 1237, con nota di COSTANZA; Cass. 10 febbraio 2010, n. 3018; Cass. 24 novembre 2020, n. 26689, in *Studium juris*, 2021, 784.

(19) Stabilisce l'art. 1339 c.c. «*Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge o da norme corporative, sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti*». Secondo l'orientamento giurisprudenziale in esame, il riferimento ai prezzi di beni imposti dalla legge deve essere inteso in senso ampio e, quindi, anche in relazione ai provvedimenti di un organo amministrativo cui la legge attribuisce il potere di statuizione in materia di prezzi, fissando i criteri ed i limiti del suo esercizio.

l'esistenza delle norme imperative da cui deriva la integrazione e quindi la modifica del regolamento contrattuale (20).

L'estensione del prezzo massimo di cessione dell'alloggio e del canone massimo di locazione anche alle cessioni successive alla prima, per tutta la durata della convenzione, è in linea con le finalità sociali della normativa diretta ad agevolare a livello collettivo l'accesso alla proprietà della casa di abitazione, finalità che sarebbe vanificata ove fosse consentito agli acquirenti successivi dell'immobile di venderlo a prezzi superiori, ponendo così in essere inammissibili speculazioni (21).

4.2. *Nelle convenzioni Bucalossi il costruttore è l'unico soggetto obbligato al rispetto del prezzo massimo.* — Partendo dalla netta distinzione tra convenzioni P.E.E.P. e convenzioni "Bucalossi" per peculiarità, caratteristiche e finalità, un orientamento giurisprudenziale (22) ha stabilito che nelle convenzioni "Bucalossi" l'operatività dei vincoli di prezzo massimo era limitata al solo primo trasferimento, cioè riguardava il soggetto che aveva stipulato la convenzione o che vi era subentrato, godendo della riduzione del contributo concessorio, mentre tutti i successivi aventi causa erano liberi di alienare l'alloggio al prezzo di mercato. Secondo questo orientamento, la lettera della legge è chiara nell'individuare in chi abbia ottenuto la concessione edilizia a contributo ridotto il destinatario degli obblighi assunti di contenere i prezzi di cessione ed i canoni di locazione degli alloggi, nei limiti indicati nella stessa convenzione e per la durata corrispondente alla validità della stessa. L'estensione di questi obblighi ad altri, che non sia il mero subentrante nella posizione di concessionario, ed in particolare l'estensione a chi sia stato acquirente dal concessionario costruttore, non troverebbe giustificazione nella esplicita norma di legge, che non esprime alcun riferimento soggettivo ulteriore rispetto a quello di concessionario costruttore al quale è riferito l'impegno ad alienare o locare a prezzi limitati gli alloggi costruiti con concessione rilasciata a contributo ridotto in forza dell'impegno dallo stesso assunto. Le modalità di determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione degli alloggi costruiti, ed in particolare l'adeguamento del prezzo di cessione e del canone di locazione degli alloggi agli indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzione intervenuti dopo la stipula delle convenzioni, sono coerenti con la limitazione alla sola persona del concessionario costruttore dell'impegno di contenere il prezzo di cessione ed il canone di locazione, a fronte del connesso beneficio di riduzione del contributo per il rilascio della concessione edilizia concesso al costruttore.

Questa tesi è stata accolta anche da Cass., sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135, anche se va precisato che l'affermazione, secondo cui nelle convenzioni "Bucalossi" l'operatività dei vincoli di prezzo massimo era limitata al solo primo trasferimento, non costituiva la *ratio decidendi* della causa ma si è trattato solamente di un *obiter dictum*, tanto che la sentenza ha affermato la nullità relativa del prezzo per la parte eccedente il prezzo massimo di rivendita *ex art. 1419, comma 2, c.c.* e la sostituzione di diritto della clausola contenente il prezzo convenzionale nullo con il prezzo determinato secondo i parametri legali *ex art. 1339 c.c.*

(20) Cass. 21 dicembre 1994, n. 11032, cit.

(21) Cass. 10 febbraio 2010, n. 3018, cit.

(22) Cass. 2 ottobre 2000, n. 13006, in *Riv. not.*, 2001, 442, in *Dir. e giur.*, 2000, 317, con nota di Scotti; Cass. 4 aprile 2011, n. 7630.

CASSAZIONE

4.3. *L'interpretazione dell'opponibilità del prezzo massimo dopo l'introduzione dei commi 49-bis e 49-ter nell'art. 31 della legge n. 448/1998.* — Si è detto sopra che l'art. 5, comma 3-bis del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 ha introdotto nell'art. 31 della legge n. 448/1998 i commi 49-bis e 49-ter, con effetto dal 13 luglio 2011. In base al comma 49-bis 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 (23), possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento. Il comma 49-ter applica le disposizioni di cui al comma 49-bis anche alle convenzioni previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (cc.dd. convenzioni Bucalossi).

La nuova disciplina della rimozione dei vincoli di prezzo massimo costituisce un tassello ulteriore nell'interpretazione giurisprudenziale dell'opponibilità del prezzo massimo ai successivi acquirenti dell'alloggio.

Cass., sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135, cit. ha rilevato che dall'art. 31, comma 49-bis della legge n. 448/1998 emerge con chiarezza che il vincolo del prezzo massimo, **per le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865/1971**, in assenza di convenzione *ad hoc* che rimuova il vincolo, da redigere in forma pubblica e soggetta a trascrizione, segue il bene nei suoi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita (24). Ed ha ribadito la *ratio* del vincolo di prezzo massimo 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, escludendo successive operazioni speculative di rivendita a prezzo di mercato (25).

Cass. 4 dicembre 2017, n. 28949 ha esteso **anche alle convenzioni cc.dd. Bucalossi** la conclusione dell'opponibilità del vincolo di prezzo massimo ai successivi acquirenti, per tutta la durata della convenzione, sulla base dei nuovi commi 49-bis e 49-ter dell'art. 31

(23) Si è visto sopra che il comma 49-bis faceva riferimento alle convenzioni 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 mentre è stato omissis il riferimento alle convenzioni in proprietà tra il comune e il cessionario introdotte dall'art. 3, comma 63 della legge 23 dicembre 1996, n. 662; l'omissione non esclude la possibilità di rimuovere i vincoli di prezzo massimo di cessione e di canone massimo di locazione, utilizzando il comma 49-ter, poiché le predette convenzioni ex legge 662/1996, come anche le convenzioni stipulate contestualmente alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà ex legge n. 448/1998, sono stipulate con l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. convenzione Bucalossi). Il riferimento alle convenzioni stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179 è stato eliminato con la modifica attuata dal d.l. 23 ottobre 2018, n. 119.

(24) Si osserva che la citata sentenza ha tratto dal comma 49-bis un argomento determinante per dimostrare l'opponibilità del vincolo di prezzo massimo di cessione ai successivi acquirenti dell'alloggio, per tutta la durata della convenzione ex art. 35 della legge n. 865/1971 mentre è giunta, inspiegabilmente, ad una conclusione opposta per il vincolo di prezzo massimo derivante dalle convenzioni cc.dd. Bucalossi senza minimamente considerare il comma 49-ter che applica le disposizioni di cui al comma 49-bis anche alle convenzioni Bucalossi.

(25) In senso conforme Cass. 14 maggio 2016, n. 4948; Cass. 3 gennaio 2017, n. 21; Cass. 4 dicembre 2017, n. 28949, cit.; Cass. 28 maggio 2018, n. 13345.

della legge n. 448/1998. La citata sentenza ha affermato che pure per detti alloggi l'efficacia del vincolo di prezzo non dovrebbe ritenersi limitata al primo atto di trasferimento ma andrebbe estesa a tutti i successivi passaggi di proprietà dell'immobile fino a quando non sia intervenuta la convenzione di rimozione *ex art. 31, comma 49-bis*. Il sistema legislativo così ricostruito comporta, in definitiva, che il vincolo del prezzo viene eliminato soltanto per effetto di apposita convenzione *ad hoc*, da redigere in forma pubblica e soggetta a trascrizione, seguendo altrimenti il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita.

La sentenza si occupa di un'altro aspetto rilevante della disciplina: **la pretesa (dal venditore) efficacia retroattiva della convenzione stipulata dagli acquirenti per la rimozione del vincolo**. Sul punto la sentenza afferma che la disciplina normativa allora in vigore (introdotta dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70) non consentiva al venditore di sanare retroattivamente il trasferimento dell'immobile, liberando *ex post* il bene dal vincolo del prezzo massimo di cessione, attraverso la stipula di apposita convenzione con il comune, in maniera da sottrarsi alla pretesa dell'acquirente di ripetizione del prezzo pagato in eccedenza.

5. *La decisione di Cass., sez. un., 6 luglio 2022, n. 21348.* — La sentenza in commento è pregevole in quanto ripercorre in maniera molto chiara l'evoluzione della normativa in materia di convenzioni *ex art. 35* della legge n. 865/1971 e di convenzioni Bucalossi ed i precedenti di giurisprudenza. Dopo avere esposto in maniera ordinata il quadro normativo e giurisprudenziale, la sentenza perviene a delle conclusioni assolutamente condivisibili affermando che «la complessa evoluzione normativa che si è cercato in precedenza di tratteggiare dimostr[a] in modo evidente, da un lato, che le convenzioni PEEP e le convenzioni Bucalossi hanno percorso un ideale cammino indirizzato verso una progressiva parificazione di effetti, e, dall'altro, che il vincolo di prezzo previsto per la vendita degli alloggi in questione permane anche per le vendite successive alla prima, fino a quando non venga eliminato con la procedura di affrancazione». L'ulteriore e decisiva conferma della sovrapposibilità dei due tipi di convenzione — peraltro già realizzata dall'art. 3, comma 63 della legge n. 662/1996 e dall'art. 31, comma 46 della legge n. 448/1998 — proviene, senza dubbio, dalla contemporanea aggiunta nell'art. 31 della legge n. 448/1998 dei commi *49-bis* e *49-ter* «i quali accomunano le due convenzioni nella medesima sorte, imponendo il pagamento di un corrispettivo per affrancare il bene ed immetterlo sul mercato nel suo pieno valore. Il che, in definitiva, è del tutto logico e risponde a quelle che sono le finalità dell'edilizia residenziale pubblica (v., in argomento, anche la sentenza n. 135 del 1998 della Corte costituzionale), il cui obiettivo è il soddisfacimento, per le categorie meno abbienti, della primaria necessità di acquistare un'abitazione a prezzi ragionevoli.

Il sistema normativo, quindi, tende ad evitare che, su questi alloggi, possano intervenire manovre speculative; e tali sono sia quelle dei venditori che, dopo aver acquistato l'immobile dal costruttore a prezzo vincolato, lo rivendano a prezzo libero, sia quelle dei successivi acquirenti che, dopo aver comprato il bene a prezzo libero, agiscono nei confronti del venditore chiedendo la restituzione del prezzo pagato in eccedenza per poi procedere all'affrancazione in modo da poter vendere a prezzo libero.

In questa chiave di lettura si rivela quanto mai coerente la modifica disposta dall'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018 il quale, innovando rispetto alla previsione di cui al d.l. n. 70 del 2011, ha esteso la facoltà di affrancazione, come si è visto, a tutti gli interessati, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile».

CASSAZIONE

Infine, la sentenza afferma chiaramente l'efficacia retroattiva della normativa in tema di affrancazione del vincolo di prezzo massimo, stabilita dall'art. 25-*undecies*, comma 2 del d.l. n. 119/2018; rileva che la norma citata non è una norma interpretativa bensì una norma che regola la retroattività della procedura di affrancazione; richiama il precedente Cass. 18 maggio 2020, n. 29099 che aveva già affermato che la normativa del 2018 era espressamente munita di efficacia retroattiva.

Merita una menzione l'ultima precisazione della sentenza che riconosce la facoltà del mandatario (che aveva ricevuto l'incarico di acquistare l'immobile) di attivare, qualora lo ritenga opportuno, la procedura di affrancazione dell'immobile in questione allo scopo di estinguere la pretesa di rimborso della differenza di prezzo avanzata nei suoi confronti.

6. *Conclusioni.* — La materia dell'edilizia residenziale convenzionata è stata oggetto di ripetuti interventi normativi che — seppure legati da una linea guida abbastanza riconoscibile con cui il legislatore ha progressivamente adeguato i limiti alla alienazione degli alloggi alle diverse esigenze sociali via via maturate — hanno creato incertezze applicative tra gli operatori del diritto e nella giurisprudenza. Gli ultimi interventi normativi attuati con d.l. n. 70/2011 e con d.l. n. 119/2018, che hanno introdotto e precisato la facoltà di rimuovere i vincoli di prezzo massimo e di canone massimo di locazione, dietro pagamento di un corrispettivo al comune, hanno dato chiarezza a tutto l'impianto normativo. La giurisprudenza della cassazione ha svolto un importante lavoro di sistemazione della materia approdando a importanti risultati interpretativi.

Si può affermare che le convenzioni *ex art.* 35 della legge n. 865/1971 e le convenzioni cc.dd. Bucalossi, nonostante le iniziali differenze funzionali, per effetto dell'evoluzione normativa, sono perfettamente sovrapponibili e sono soggette alla stessa disciplina in materia di vincoli di prezzo massimo e di canone massimo di locazione.

Il vincolo di prezzo massimo per la cessione degli alloggi e di canone massimo di locazione sono opponibili ai successivi acquirenti dell'alloggio, per la durata della convenzione, salva la facoltà di liberarsi dal vincolo con l'atto di rimozione del vincolo dietro pagamento del corrispettivo al comune. Il vincolo di prezzo massimo, per la durata della convenzione, assolve alla funzione sociale di consentire l'accesso all'abitazione anche ai ceti meno abbienti.

La facoltà di rimuovere il vincolo di prezzo massimo di alienazione e di canone massimo di locazione è stata riconosciuta, dal d.l. n. 119/2018, a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e, in particolare, a chi abbia venduto l'immobile al valore di mercato. L'estensione della facoltà di affrancazione risponde all'esigenza di evitare speculazioni da parte dell'acquirente dell'alloggio a prezzo di mercato, il quale potrebbe agire verso il venditore per la ripetizione della differenza di prezzo e affrancare il vincolo di prezzo massimo, in modo da rivendere l'alloggio a prezzo di mercato (26).

La disciplina dell'affrancazione dei vincoli di prezzo di alienazione e di canone di locazione è stata qualificata espressamente dalla legge come retroattiva, al fine di risolvere l'importante contenzioso che si era creato nella materia, anche a causa delle

(26) Nel caso deciso da Cass. n. 28949/2017 il venditore, condannato a restituire la parte eccedente del prezzo, lamentava l'abuso del diritto da parte degli acquirenti, i quali hanno agito per ripetere l'eccedenza del prezzo e, separatamente, hanno pagato il corrispettivo per rimuovere il vincolo e rivendere l'immobile a prezzo di mercato.

incertezze interpretative degli operatori giuridici e della giurisprudenza. La domanda di affrancazione dei vincoli sospende la pretesa restitutoria dell'acquirente avente ad oggetto la differenza tra il prezzo pagato ed il prezzo massimo derivante dalla convenzione.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle modifiche introdotte dal d.l. n. 119/2018, con sentenza n. 210/2021 ha affermato che l'intervento normativo risponde a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e ragionevolezza. Evita che l'acquirente dell'alloggio a prezzo di mercato possa speculare chiedendo la ripetizione del maggior prezzo, per poi affrancare l'alloggio e rivenderlo a valore di mercato. Non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata ma consente al beneficiario del servizio di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi ovvero se immetterlo — previo versamento di un corrispettivo pecuniario al comune — nel libero mercato. Ha escluso che la retroattività della normativa di affrancazione dei vincoli sia incostituzionale per lesione dei principi dell'affidamento e della certezza giuridica, in considerazione della complessità del quadro normativo e della circostanza che «il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva reputarsi evenienza improbabile».

Si può concludere affermando che le sezioni unite, con la sentenza in esame, hanno portato a compimento il percorso interpretativo e di sistemazione della materia del prezzo massimo di rivendita nell'edilizia convenzionata e della sua affrancazione, intrapreso dal Cass., sezioni unite, n. 18135/2015 e da Cass. n. 28949/2017.

ALESSANDRO TORRONI