



PROCURA GENERALE

della Corte di Cassazione

**Sezione 1<sup>a</sup> civile**

**Udienza pubblica del giorno 18.12.2020**

**Causa n. 1, R.G. n. 12825/2015;**

***Rel. Cons. Iofrida***

La Corte d'appello di ....., con sentenza n. 1470/2014, depositata in data 11/12/2014, - in controversia promossa da V., nei confronti dell'A.L.E.R. e del Comune di ....., al fine di sentire dichiarare l'invalidità del provvedimento di decadenza dall'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale popolare, nel dicembre 2001 (stante l'assenza dell'assegnatario nello stabile), per il venire meno del requisito della residenza nel Comune e nell'alloggio assegnatogli, con reiscrizione del suo nominativo nel registro dei residenti nel Comune e declaratoria di illegittimità dello sfratto intimatogli dal Comune nel 2008, nonchè per sentire accertare il suo diritto di riscatto dell'alloggio, ex [L. n. 560 del 1993](#), in (OMISSIS), quale figlio di profughi provenienti dall'Istria, ed il conseguente obbligo dei convenuti di alienargli l'alloggio di cui era assegnatario, - ha riformato la decisione di primo grado, che aveva, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario ed il difetto di legittimazione passiva del Comune, accolto le domande attoree, accertato la sussistenza del diritto di riscatto e delle condizioni per il trasferimento dell'alloggio, ai sensi della [L. n. 513 del 1977](#) e succ. modifiche, a far data dal 9/3/2000, di comunicazione da parte dell'ALER dell'accettazione della domanda di riscatto (presentata nel dicembre 1994) e del prezzo di cessione deliberato, il cui pagamento (Lire 720.000) era stato regolarmente effettuato, con condanna dell'A.L.E.R. alla restituzione dei canoni di locazione versati dal V. dopo quella data;

-in particolare, i giudici d'appello hanno sostenuto che il provvedimento di decadenza del V. dall'assegnazione dell'alloggio era intervenuto prima del formale trasferimento della proprietà dell'alloggio in capo al V., in quanto la comunicazione agli assegnatari in locazione, che abbiano presentato domanda di riscatto, del prezzo di riscatto non produce un effetto perfezionativo del contratto traslativo di vendita o del preliminare di tale atto, occorrendo un successivo atto traslativo tra il legale rappresentante dell'ente ed i singoli assegnatari conduttori,

cosicché se la proprietà dell'alloggio non era stata trasferita con la comunicazione del 9/3/2000 (relativamente soltanto al prezzo di cessione dell'alloggio), il Comune avrebbe potuto ancora legittimamente intimare lo sfratto; in ogni caso, il V., decaduto dall'assegnazione dell'alloggio, non poteva ottenere il riscatto, nè sussistevano i presupposti per la declaratoria dell'obbligo di concludere il contratto definitivo di vendita, [ex art. 2932 c.c.](#);

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

- il ricorrente lamenta: a) con il primo motivo, la violazione e falsa applicazione, [ex art. 360 c.p.c.](#), n. 3, della L. n. 513 del 1977, art. 27, comma 2, come modificato dalla [L. n. 457 del 1978, art. 58](#), avendo la Corte d'appello errato nell'interpretazione dell'art. 27 citato, in relazione al quale il momento di stipulazione e conclusione del contratto di compravendita deve ritenersi quello in cui l'ente proprietario ha accettato la domanda di riscatto e comunicato il relativo prezzo, decorso il quale il Comune non aveva alcun potere di dichiarare la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio; b) con il secondo motivo, la violazione e falsa applicazione, [ex art. 360 c.p.c.](#), n. 3, della L. n. 560 del 1993, art. 1, comma 6, denunciando che detta disposizione contempla, tra i requisiti per il riscatto di alloggi ERP, solo la conduzione del predetto alloggio a titolo di locazione per un quinquennio almeno e l'essere in regola con il pagamento dei canoni, mentre dai requisiti a carattere reddituale sono esentati coloro che godono dello status di profughi, in base al successivo comma 24, cosicché il provvedimento comunale di decadenza (con un successivo provvedimento del 2001, per mancanza del requisito della residenza, che faceva seguito a decreto del Comune del novembre 1999, per avere l'assegnatario fruito di un reddito complessivo superiore al doppio del limite di accesso all'edilizia residenziale pubblica, secondo l'assunto del V., decreto poi revocato) era illegittimo.

Con ordinanza interlocutoria n. 18460/2020 del 4/9/2020 la corte ha ritenuto opportuno che il presente ricorso fosse trattato in pubblica udienza, attese le questioni di diritto correlate all'acquisizione della titolarità, in capo all'assegnatario di alloggio residenziale pubblico, di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi dell'[art. 2932 c.c.](#), laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si sia concluso con l'accettazione e la comunicazione del prezzo da parte dell'amministrazione, e ad un successivo provvedimento amministrativo di decadenza del privato dall'assegnazione.

In primo luogo va esaminata l'eccezione preliminare di Aler la quale insiste per l'inammissibilità del ricorso perché notificato ad un soggetto ormai estinto a far tempo dal 1 gennaio 2015 a seguito di una fusione per incorporazione nell'Aler delle province di Brescia, Cremona e Mantova.

L'eccezione è infondata.

Per chiarire i termini della questione sottoposta all'attenzione della Corte regolatrice occorre partire dall'art. 2504 bis c.c., comma 1, nel testo che risulta dopo la riforma attuata con il D.Lgs. n. 6 del 2003, applicabile al tempo dei fatti, il quale prevede che la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione.

La Corte con la pronuncia a Sezioni Unite 8/02/2006, n. 2637, al solo scopo di risolvere una questione di giurisdizione, e, quindi, con un *obiter dictum*, ha inquadrato per la prima volta l'operazione di fusione di società tra le vicende meramente modificative dell'atto costitutivo, ponendosi in contrasto con il tradizionale e monolitico orientamento precedente, secondo il quale la fusione comporterebbe, al contrario, l'estinzione della società e la conseguente successione a titolo universale del soggetto incorporante (nella fusione per incorporazione) o risultante dalla fusione (nella fusione paritaria) in tutti i rapporti sostanziali e processuali trasmissibili: soluzione quest'ultima che non era stata scalfita neppure dall'entrata in vigore della riforma organica delle società di capitali e società cooperative che aveva modificato il riferito art. 2504 bis c.c. Se ne trova conferma nelle pronunce Cass. 07/01/2004, n. 50; Cass. 16/01/2004, n. 554; Cass. 18/03/2005, n. 5973; Cass. 06/05/2005, n. 9432; Cass. 25/01/2006, n. 1413, che avevano seguito l'orientamento tradizionale, nonostante l'intervenuta modifica normativa: segno di una certa difficoltà o riluttanza a cogliere le novità della riforma non solo sul piano sostanziale, ma anche su quello processuale, che aveva indotto la dottrina a parlare della fusione estintiva come di un dogma infrangibile.

Proprio dal tenore dell'art. 2504 bis c.c. la Corte ha tratto il convincimento che il legislatore abbia voluto escludere che la fusione per incorporazione comportasse l'estinzione della società incorporata e la creazione di un nuovo soggetto giuridico ed attuare l'unificazione mediante l'integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione.

Decisivo rilievo è stato attribuito sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina al fatto che il legislatore abbia sostituito l'aggettivo "estinte", usato ante riforma per riferirsi alle società incorporate, con quello di "società partecipanti alla fusione": il che ha privato di sostrato

argomentativo la tesi della successione a titolo universale implicante l'estinzione della società incorporata.

Parimenti dirimente è risultata l'espressione "proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione". Essa ha contribuito a far ritenere, proprio perché nulla prevede in termini di estinzione della società incorporata, che la società incorporante, in quanto centro unitario di imputazione dei rapporti preesistenti, cioè di tutte le posizioni attive e passive già facenti capo all'incorporata, abbia anche la legittimazione attiva e passiva della prima come soggetto che prosegue l'attività della seconda. Più in particolare, non ci sarebbe alterità soggettiva tra la società incorporata e quella risultante dalla fusione - "risolvendosi (come è già stato rilevato indottrina) in una vicenda meramente evolutiva-modificativa dello stesso soggetto, che conserva la propria identità, pur in un nuovo assetto organizzativo": Cass., Sez. Un., 8/02/2006, n. 2637, cit. - potendo la relazione tra le stesse essere ricostruita in termini di integrazione reciproca, giusta il rilievo che i singoli rapporti si integrano nel patrimonio unificato e conservano il loro nesso di derivazione dalla fonte originaria, verificandosi una variazione soggettiva meramente formale che non estingue un soggetto e correlativamente non ne crea uno nuovo.

Le soluzioni adottate dopo l'intervento delle Sezioni Unite affermano quindi il perdurare della legittimazione processuale in capo alla società che, nel corso del giudizio, venga incorporata in (o fusa con) un'altra: Cass. 16/09/2016, n. 18188, relativa alla legittimazione attiva dell'incorporata a proporre appello; Cass. 18/11/2014, n. 24498, sulla legittimazione passiva dell'incorporata a ricevere un atto di appello; Cass. 18/04/2012, n. 6058, ha confermato la sentenza emessa nei confronti dell'incorporata, pur essendosi la fusione già perfezionata nel corso del giudizio.

Entro tale cornice di riferimento si colloca la vicenda per cui è causa, ove si pone una questione più specifica: se la società incorporata conservi legittimazione processuale passiva dopo la sua cancellazione dal registro delle imprese.

Il *quid pluris* è, dunque, rappresentato proprio dalla cancellazione dal registro delle imprese.

*Quid pluris* che non può mutare i termini della questione in quanto sono prioritarie le esigenze di tutela della controparte processuale che non può essere gravata di un onere di controllo continuo delle risultanze del registro delle imprese, di qui la legittimità della chiamata in giudizio della società incorporata, costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte,

anche ove cancellata dal registro delle imprese (cfr., tra le più recenti, Cass. 24/09/2019, n. 23641; Cass. 12/02/2019, n. 4042).

In definitiva, nel bilanciamento di interessi, va privilegiata la tutela dell'affidamento della controparte processuale, la quale, ignorando l'avvenuta fusione con conseguente cancellazione della società incorporata, agisca nei confronti di quest'ultima.

L'esigenza di tutelare la controparte incolpevolmente ignara della fusione comporta che il dovere di indirizzare l'impugnazione nei confronti del nuovo soggetto effettivamente legittimato resta subordinato alla conoscibilità dell'evento, secondo criteri di normale diligenza, senza che assuma alcun rilievo l'iscrizione della fusione nel registro delle imprese, non operando in campo processuale la presunzione di conoscenza che la legge ricollega all'effettuazione di tale adempimento: Cass. 07/07/2008, n. 18615).

Dal che ne deriva il rigetto dell'eccezione dato che essa è fondata esclusivamente sulla presunzione di conoscenza dell'iscrizione della fusione nel registro delle imprese.

Venendo al merito, come ricordato nell'ordinanza interlocutoria della Corte il nocciolo della questione di diritto è correlato all'acquisizione della titolarità, in capo all'assegnatario di alloggio residenziale pubblico, di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi dell'[art. 2932 c.c.](#), laddove il procedimento attivato con la presentazione della domanda di riscatto si sia concluso con l'accettazione e la comunicazione del prezzo da parte dell'amministrazione, e ad un successivo provvedimento amministrativo di decadenza del privato dall'assegnazione.

In sostanza ci si interroga se la L. 8 agosto 1977, n. 513, art. 27, comma 2, per cui si considera “stipulato e concluso il contratto di compravendita” allorché l'ente abbia “accettato la domanda di riscatto e comunicato all'assegnatario il relativo prezzo di cessione qualora non previsto per legge”, segni, o meno il discrimine temporale per le determinazioni dell'ente, inducendo a generalizzare la configurabilità di un diritto all'acquisto già costituito e maturato in capo all'assegnatario in virtù della comunicazione e dell'accettazione del prezzo di cessione, ed a costituire una deroga al principio generale di forma essenziale che regola l'efficacia traslativa dei contratti aventi ad oggetto beni immobili.

Il riesame delle risultanze documentali invocato dal ricorrente con riguardo alla vicenda amministrativa dell'assegnazione in locazione dell'alloggio culminata nella comunicazione all'assegnataria del prezzo di riscatto, da intendersi come provvedimento finale del

procedimento amministrativo, non può certo indurre a ravvisare un effetto perfezionativo del contratto di vendita, occorrendo a tal fine comunque un successivo atto traslativo da stipularsi dal legale rappresentante dell'ente e dall'assegnataria dell'alloggio (Cass. Sez. 1, 24/03/2011, n. 6852).

Piuttosto, l'assegnatario in locazione dell'alloggio residenziale pubblico, che avesse attivato il procedimento con la presentazione della domanda di riscatto ed avesse ricevuto l'accettazione e la comunicazione del prezzo da parte dell'amministrazione, diviene titolare di un diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c. (Cass. 17601/2017; Cass. 4400/2017; Cass. Sez. 1, 20/03/2015, n. 5689).

E ciò a prescindere dallo strumento prescelto dalla pubblica amministrazione per l'assegnazione in proprietà di alloggi economici e popolari pubblici : "anche quando l'amministrazione non intenda seguire, per la cessione di alloggi di edilizia economica e popolare, la via privatistica mediante stipula di un contratto preliminare, ma sia stata comunque pattuita l'assegnazione in locazione con patto di riscatto, o sia comunque pervenuto a conclusione il procedimento amministrativo volto alla cessione dell'alloggio e sia stata comunicata da parte dell'ente assegnante l'accettazione della domanda dell'assegnatario e la determinazione del prezzo, sussiste il diritto dell'assegnatario di agire in giudizio, dinanzi al giudice ordinario, per ottenere l'accertamento dell'avvenuta cessione in proprietà del bene o una sentenza di trasferimento ex art. 2932 cod. civ. (Cass. 4400/2017).

In sostanza da una parte non può che ribadirsi che la cessione dell'alloggio assegnato al ricorrente non poteva certamente dirsi verificata per il fatto della comunicazione, dell'accettazione e del versamento del prezzo di cessione, non dovendosi derogare dall'osservanza delle forme richieste per la stipulazione dei contratti della Pubblica Amministrazione, dall'altra che il verificarsi di tutte queste condizioni avevano determinato l'insorgenza del diritto soggettivo alla stipula del contratto di compravendita, suscettibile di esecuzione forzata in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 cod. civ. essendo venuta meno la discrezionalità tecnica dell'amministrazione nella valutazione della sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda (Cass. 5689/2015).

Ciò posto bisogna interrogarsi se a fronte di tale diritto soggettivo suscettibile di esecuzione forzata ai sensi dell'art. 2932 c.c. la pubblica amministrazione mantenga la possibilità di esercitare il potere di autotutela a garanzia del perseguimento del pubblico interesse all'effettiva

destinazione del bene immobile, realizzato con fondi pubblici, e rimanga quindi libera di emanare il provvedimento di decadenza prima del trasferimento della proprietà.

Quesito a cui bisogna dare una risposta negativa.

Dopo tale termine l'insorgenza di un diritto soggettivo, suscettibile di esecuzione forzata ai sensi dell'art. 2932 c.c., obbliga l'Amministrazione a procedere all'alienazione formale dell'immobile a colui che è stato riconosciuto come avente diritto all'esito del procedimento e fa venir meno la possibilità di emanare un provvedimento di decadenza essendosi il procedimento definitivamente concluso.

Conclusione del procedimento che determina altresì la trasformazione irreversibile del diritto all'assegnazione in diritto al trasferimento della proprietà dell'alloggio, diritto quest'ultimo insuscettibile di essere rimosso giacché dopo gli assegnatari hanno un diritto soggettivo perfetto, di carattere personale, alla cessione, alle condizioni stabilite dalla legge, mentre la P.A. non ha alcun potere discrezionale al riguardo, essendo i successivi adempimenti atti dovuti e costituendo l'atto di cessione un negozio di diritto privato.

Ne consegue altresì che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto il colpevole ritardo nella procedura di stipulazione dei contratti di cessione degli alloggi, rispetto alla quale manca qualsiasi valutazione discrezionale della P.A. (Cass. s.u. 16094/2009).

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

\*\*\*\*\*

Pertanto, il Pubblico Ministero,

**CHIEDE**

**L'accoglimento del ricorso.**

**Roma 3/12/2020**

**IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE**  
**Giovanni Battista Nardecchia**