CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **210/2021** (ECLI:IT:COST:2021:210)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattrice: **SAN GIORGIO**
Udienza Pubblica del **22/09/2021**; Decisione del **23/09/2021**
Deposito del **05/11/2021**; Pubblicazione in G. U. **10/11/2021**
Norme impugnate: Art. 25 undecies del decreto-legge 23/10/2018, n. 119, convertito, con modificazioni, in legge 17/12/2018, n. 136, e art. 31, c. 49° bis, 49° ter e 49° quater, della legge 23/12/1998, n. 448, come modificato dal citato art. 25 undecies del d.l. n. 119 del 2018.
Massime: **44267 44268 44269 44270**
Atti decisi: **ord. 196/2020**

SENTENZA N. 210

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre

2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, promosso dall'Arbitro unico di Roma nel procedimento vertente tra A. L. e C. V., con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di A. L., di C. V., nonché gli atti di intervento del Comitato "Venditori 18135" e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Romano Vaccarella per il Comitato "Venditori 18135", Antonio Corvasce per A. L., Marco Casciana per C. V. e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020, l'Arbitro unico di Roma – adito in virtù di convenzione di arbitrato rituale – ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.– L'arbitro rimettente premette di essere stato investito della decisione sulle domande, proposte da A. L. nei confronti di C. V., di accertamento della nullità parziale del contratto di compravendita stipulato il 5 luglio 2013, con il quale il convenuto ha trasferito all'attore la proprietà superficiaria di un alloggio di edilizia convenzionata, e di condanna dell'alienante – previa sostituzione automatica del prezzo pattuito con il corrispettivo massimo di cessione determinato ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), e dell'art. 14 della convenzione attuativa del piano di zona formato ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare) – alla restituzione del corrispettivo percepito in eccedenza.

Il rimettente riferisce che, a sostegno di tali domande, l'attore ha dedotto che l'immobile in questione è alloggio sociale di edilizia residenziale agevolata convenzionata, in quanto parte di un complesso edificato in regime di edilizia residenziale pubblica su area espropriata e concessa dal Comune di Roma all'Apriliana Domus società cooperativa edilizia in diritto di superficie per novantanove anni, in virtù di convenzione urbanistica stipulata per atto pubblico

del 21 gennaio 2004; che, pur avendone il venditore garantito la libertà da vincoli al libero trasferimento, il bene risulta gravato dal prezzo massimo di cessione ai sensi del combinato disposto dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971 e dell'art. 14 della convenzione urbanistica; che, quindi, come confermato dalla sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 16 settembre 2015, n. 18135, il contratto di compravendita inter partes, in quanto concluso a prezzo libero, è affetto da nullità parziale per la parte eccedente il corrispettivo vincolato.

A fronte delle pretese dell'attore – soggiunge l'ordinanza di rimessione – il convenuto ha eccepito, tra l'altro, l'improcedibilità delle domande, avendo in data 30 giugno 2020 presentato presso il Comune di Roma istanza di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione ai sensi dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge n. 448 del 1998, come novellati dall'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito. Ciò in quanto le disposizioni richiamate, che si applicano anche agli immobili oggetto di contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 136 del 2018, consentono di instaurare la procedura di affrancazione a chiunque vi abbia interesse e prevedono che, in pendenza di tale procedimento, il contratto è colpito da inefficacia parziale, con riferimento alla differenza tra il prezzo di mercato e il prezzo imposto, e che, in seguito alla rimozione del vincolo, il giudizio avente ad oggetto il rimborso delle somme versate in eccedenza si estingue.

2.– In punto di rilevanza, il rimettente assume l'idoneità delle disposizioni censurate a incidere sull'esito del giudizio principale, evidenziando che, alla stregua della disciplina ridefinita retroattivamente dalla novella del 2018, l'avvenuto deposito, da parte del venditore, dell'istanza di rimozione del vincolo, costituisce un ostacolo alla decisione della controversia nel merito, tanto che la parte convenuta, in linea con l'interpretazione accolta dal Tribunale di Roma, ha chiesto dichiararsi «improcedibile o improseguibile […] o, comunque, inammissibile» la domanda attorea di ripetizione dell'indebito.

2.1.– In linea con le sollecitazioni dell'attore, l'Arbitro unico di Roma prospetta, quindi, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sul rilievo che l'art. 25-undecies, aggiunto al testo del d.l. n. 119 del 2018 in sede di conversione, riguardando la materia edilizia, sarebbe privo di connessione rispetto al contenuto e alle finalità del ridetto decreto-legge recante, invece, disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

2.2.– Le disposizioni censurate sarebbero poi costituzionalmente illegittime per contrasto con il principio della tutela dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici, in quanto, influendo sul consistente contenzioso sorto a seguito della indicata pronuncia della Corte di cassazione, n. 18135 del 2015, si tradurrebbero in un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale e in una violazione del principio della "parità delle armi", stabilito dall'art. 6 CEDU. La portata retroattiva della novella in scrutinio non sarebbe, infatti, giustificata da ragioni imperative di interesse generale, ma perseguirebbe il solo fine di contrastare l'interpretazione giurisprudenziale consolidata per agevolare una delle parti in causa, così interferendo sull'esito dei giudizi in corso.

2.3.– L'Arbitro unico di Roma denuncia, altresì, la violazione del principio di uguaglianza.

L'art. 31, comma 49-quater, della legge n. 448 del 1998, stabilendo che, in pendenza della rimozione dei vincoli, il contratto produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato e che la pretesa di rimborso azionata dall'acquirente dell'alloggio di edilizia convenzionata a prezzo di mercato si estingue con l'eliminazione del vincolo, impedirebbe al solvens di agire per la restituzione della differenza, così derogando irragionevolmente a un principio fondamentale dell'ordinamento, quale è quello della ripetizione dell'indebito, e ingenerando una disparità di trattamento tra gli acquirenti di cui si tratta e tutti gli altri soggetti, legittimati ad invocare l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile.

2.4.– Ancora, secondo l'ordinanza di rimessione, l'ampliamento della legittimazione all'affrancazione si tradurrebbe nell'attribuzione del potere di modificare unilateralmente il regime giuridico di un bene immobile anche a chi non è più titolare di un diritto reale sullo stesso, paralizzando l'azione restitutoria dell'acquirente, in contrasto con il diritto di proprietà, garantito dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1, primo comma, primo Prot. addiz. CEDU.

2.5.– Le disposizioni censurate, inoltre, contrasterebbero con il favor costituzionale, espresso dall'art. 47 Cost., per la destinazione degli immobili di edilizia convenzionata alle esigenze abitative delle categorie sociali meno abbienti, e recherebbero ancora vulnus al principio di uguaglianza. Il comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998 non consentirebbe a tutti i cittadini aventi diritto di accedere alla proprietà dell'abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971.

A giudizio del rimettente, inoltre, la mancanza o la perdita dell'abitazione renderebbe impossibile la pari dignità sociale dei cittadini davanti alla legge ed integrerebbe un ostacolo di ordine economico e sociale alla libertà, al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

2.6.– Ancora, la novella legislativa osterebbe alla compensazione del sacrificio derivante dall'esproprio delle aree destinate alla realizzazione degli edifici di edilizia economica e popolare con il soddisfacimento del bisogno di abitare e tale vulnus sarebbe aggravato dall'attitudine dell'affrancazione, intervenuta per iniziativa del terzo alienante, a paralizzare la pretesa dell'acquirente di recuperare le somme indebitamente corrisposte.

2.7.– A giudizio dell'arbitro rimettente, sarebbe violato l'art. 42 Cost. anche sotto un ulteriore profilo, in quanto il meccanismo introdotto dalla novella in scrutinio, attribuendo al primo assegnatario dell'alloggio di edilizia convenzionata una sorta di «patente speculativa», vanificherebbe la funzione sociale della proprietà.

2.8.– Infine, le disposizioni in scrutinio si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria di divieto degli aiuti di Stato e, in particolare, con le disposizioni in materia di Servizi di interesse economico generale, come reso evidente dal decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti 22 aprile 2008, recante disposizioni in materia di «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea», e dalla decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

3.– Si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale A. L., parte attrice nel giudizio a quo, concludendo per la dichiarazione di fondatezza delle questioni sollevate.

In punto di rilevanza, la parte deduce che, avendo la controparte presentato istanza di affrancazione ai sensi dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge n. 448 del 1998, come modificati e integrati dalla legge n. 136 del 2018, alla stregua della nuova normativa, le proprie domande di nullità e di ripetizione di indebito sarebbero destinate a una statuizione di improseguibilità o, comunque, di inammissibilità.

Riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, A. L. ripropone argomentazioni analoghe a quelle spese nel procedimento a quo, soffermandosi, in merito al prospettato contrasto dell'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, con l'art. 77, secondo comma, Cost., sulle indicazioni interpretative rese da questa Corte nella sentenza n. 247 del 2019 e ribadendo, a sostegno della denunciata violazione dell'art. 42 Cost., che le norme in scrutinio permetterebbero la soppressione del vincolo del prezzo massimo di cessione e di locazione dopo soli cinque anni dalla data di prima assegnazione dell'alloggio sociale e per un corrispettivo che, per la sua esiguità, non varrebbe a compensare le agevolazioni concesse dallo Stato, né includerebbe un ristoro per i proprietari dei suoli espropriati per la

realizzazione dei programmi di edilizia economica e popolare.

Ancora, l'attore nel procedimento a quo opina che le disposizioni indubbiate comporterebbero una discriminazione tra il primo assegnatario, che abbia acquistato l'alloggio a prezzo calmierato, e il successivo acquirente che, invece, per il medesimo immobile abbia versato il corrispettivo di mercato, e confliggerebbero anche con la normativa comunitaria che vieta gli aiuti di Stato.

La parte privata ripercorre, quindi, le ragioni del prospettato contrasto tra l'art. 31, commi 49-bis e 49-quater, della legge n. 448 del 1998 e gli artt. 3, primo e secondo comma, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 6 CEDU e con il primo Prot. addiz. CEDU, ricordando, altresì, come la novella legislativa in esame introduca un meccanismo di sospensione automatica degli effetti della clausola contrattuale del prezzo (condicio iuris sospensiva) capace di paralizzare il diritto alla ripetizione dell'indebito, essendo previsto che tale ultima pretesa si estingua in conseguenza della rimozione dei vincoli unilateralmente operata dal venditore.

Infine, in merito alla dedotta violazione degli artt. 42 e 47 Cost. e dell'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, la parte lamenta che, in forza delle norme censurate, è costretta a subire la rimozione del vincolo convenzionale del prezzo massimo di cessione gravante sul proprio immobile, con conseguente lesione dei suoi diritti di difesa e di proprietà, oltre che del diritto di godere dei benefici pubblici di un alloggio sociale.

4.– Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito anche C. V., parte convenuta nel giudizio a quo, svolgendo analitiche controdeduzioni alle argomentazioni spese dal rimettente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale.

La parte esclude un vulnus agli artt. 3, 24, primo comma, 42, 102, 104, 107, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, sul rilievo che l'intervento del legislatore sarebbe, nella specie, giustificato dall'esigenza di comporre il conflitto sociale generato dall'interpretazione nomofilattica della normativa in scrutinio e di scongiurare il rischio che gli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata a prezzi di mercato speculino sul carattere retrospettivo della pronuncia della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, n. 18135 del 2015 e sull'irretroattività della disciplina recata dalla legge n. 448 del 1998, nel testo anteriore alla riforma in esame.

Rileva, ancora, C. V. che le disposizioni censurate non incidono su una specifica controversia, essendo, al contrario, dirette a dirimere un ampio contenzioso, conseguito alla più volte citata pronuncia delle Sezioni unite, attraverso un contemperamento di interessi in forza del quale i venditori possono presentare istanza di affrancazione, sostenendone i costi e controbilanciando l'arricchimento conseguito con l'alienazione a prezzo di mercato, e gli acquirenti, che abbiano così ottenuto la liberazione dall'onere reale a spese della controparte, possono rivendere i beni a prezzo libero.

5.– Con atto pervenuto il 5 febbraio 2021 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

In merito alla prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'interveniente ritiene che l'art. 25-undecies, benché aggiunto in sede di conversione, non sia eterogeneo rispetto alla materia finanziaria regolata dal d.l. n. 119 del 2018, in quanto, nel ridelineare la disciplina sulla rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, detta anche disposizioni sul corrispettivo di affrancazione, il cui versamento produce effetti benefici sui bilanci degli enti territoriali.

La disposizione indubbiata riguarderebbe, perciò, una materia coerente con quella oggetto del decreto-legge da convertire, considerato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la violazione del parametro evocato si configura solo nel caso di inserimento di disposizioni totalmente estranee o addirittura "intruse", tali, cioè, da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione.

Neppure le argomentazioni spese dal rimettente per configurare un vulnus al principio di uguaglianza sarebbero, a parere della difesa statale, meritevoli di condivisione, in quanto la novella censurata, nella parte in cui estende la legittimazione a presentare la domanda di affrancazione a coloro che non sono più titolari di un diritto reale sul bene – e, quindi, a chi ha già alienato l'immobile –, introdurrebbe una fattispecie di sanatoria della clausola di determinazione del prezzo, la quale, alla stregua della disciplina vigente al momento della conclusione del contratto traslativo, sarebbe stata colpita da nullità per contrasto con una norma imperativa.

In merito al prospettato vulnus al principio di irretroattività espresso dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'Avvocatura generale assume che, nel caso di specie, il legislatore si sarebbe attenuto ai limiti all'efficacia retroattiva delle norme, identificati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU nella ricorrenza di motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto del principio di ragionevolezza e di parità di trattamento, nell'affidamento, nella coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico, nel rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. L'intervento legislativo in scrutinio si collocherebbe, infatti, in un contesto interpretativo della disciplina previgente connotato da incertezza e chiarito soltanto nel 2015, attraverso la citata pronuncia nomofilattica, la quale, optando per la soluzione dell'opponibilità erga omnes della nullità del prezzo superiore a quello legale, avrebbe reso necessario un nuovo intervento del legislatore.

La difesa statale reputa l'estensione della legittimazione all'affrancazione coerente con la ratio dell'istituto, la quale, in entrambe le ipotesi di rimozione del vincolo – anteriore o successiva alla cessione del bene – sarebbe da identificarsi nell'eliminazione di un limite all'autonomia negoziale dietro il versamento di un contributo all'ente concedente, diretto a compensare il vantaggio derivante dalla vendita a prezzo di mercato di un immobile acquistato ad un prezzo agevolato.

In merito alla sospettata violazione del legittimo affidamento, l'interveniente ricorda che la tutela di tale valore non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modifichino, in senso sfavorevole agli interessati, la disciplina di rapporti giuridici, purché non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica.

Quanto al denunciato vulnus all'art. 47 Cost., l'Avvocatura generale osserva che gli acquirenti, ai quali, per effetto dell'estensione della facoltà di affrancazione introdotta dalla novella in esame, viene preclusa l'azione di nullità e di ripetizione, non rientrano tra i soggetti in possesso dei requisiti per l'assegnazione di alloggi popolari. Di conseguenza, ove al dante causa non fosse concessa la possibilità di rimuovere il vincolo del prezzo, la richiesta restitutoria dell'acquirente, che abbia liberamente accettato di pagare il corrispettivo di mercato, si tradurrebbe in un abuso del diritto.

6.– Con atto pervenuto a mezzo di posta elettronica certificata (PEC) il 9 febbraio 2021, è intervenuto ad opponendum il Comitato "Venditori 18135", chiedendo dichiararsi ammissibile il proprio intervento e non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

A sostegno dell'ammissibilità della sua partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale, l'interveniente ha dedotto di essersi costituito a seguito della sentenza delle

Sezioni unite n. 18135 del 2015, allo scopo, enunciato nell'art. 2 del proprio atto costitutivo, di «tutelare i diritti dei venditori ubicati nei c.d. piani di zona i quali, negli anni, con totale buona fede hanno venduto a prezzi di mercato i loro immobili giuste indicazioni dei Notai, Banche, intermediari, Enti pubblici e Giurisprudenza», e di promuovere «la difesa dei diritti e lo sviluppo giuridico e culturale dei suoi membri attraverso iniziative di carattere giuridico, mediatico e politico».

Ad avviso dell'interveniente, le disposizioni censurate, alla cui introduzione avrebbe contribuito con iniziative mediatiche e sollecitazioni, rappresenterebbero la ragione stessa della propria esistenza e tanto varrebbe a fondare un interesse qualificato e diretto all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Nel merito, il predetto Comitato ha svolto, anche attraverso la memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, analitiche obiezioni alle argomentazioni articolate nell'ordinanza di rimessione.

7.– Il 5 febbraio 2021 l'Associazione "Comitato Acquirenti Piani di Zona" ha depositato un'opinione scritta, in qualità di amicus curiae.

Nel sollecitare l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente, l'associazione osserva che la novella legislativa in scrutinio esibirebbe numerosi profili di irrazionalità e irragionevolezza, in quanto, precludendo agli acquirenti di conseguire alloggi di edilizia convenzionata al prezzo imposto da norme imperative, introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione nell'esercizio dell'azione di ripetizione dell'indebito tra persone fisiche e giuridiche.

Ancora, la novella legislativa, inserendo ex post una condicio iuris nei contratti di compravendita degli alloggi di edilizia convenzionata, impedirebbe agli acquirenti l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale e "occulterebbe" la responsabilità dei Comuni per mancata vigilanza sul rispetto delle convenzioni.

Infine, ad avviso dell'amicus curiae, le disposizioni indubbiate, per un verso, sottrarrebbero alla finalità sociale immobili realizzati con contributi pubblici, immettendoli nel mercato speculativo e privando i subacquirenti dei benefici convenzionali riconosciuti ai primi assegnatari; per altro verso, paralizzerebbero la ripetizione dell'indebito esperita dall'acquirente, ma non quella del locatario, con la conseguenza che il primo non potrebbe agire nei confronti del suo dante causa, ma dovrebbe subire l'azione del conduttore se ha locato l'alloggio per un canone superiore a quello imposto.

7.1.– Con atto depositato il 9 febbraio 2021 l'Associazione "Area 167" ha presentato un'opinione scritta di analogo tenore, nella quale, sulla scorta di argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli svolti dall'arbitro rimettente, da A. L. e dall'Associazione "Comitato Acquirenti Piani di Zona", ha sollecitato l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

L'amicus curiae contesta, anzitutto, l'assunto dei fautori della novella legislativa del 2018, secondo il quale, prima della sentenza delle Corte di cassazione, Sezioni unite civili, n. 18135 del 2015, un quadro normativo incerto aveva indotto in errore sia i venditori che gli acquirenti in merito all'alienabilità degli alloggi secondo le regole di mercato, evidenziando come, al contrario, già anteriormente a quella sentenza fosse possibile cogliere in diverse pronunce di legittimità i prodromi dell'orientamento recepito dalle Sezioni unite.

Ancora, l'Associazione "Area 167" avversa l'affermazione dei venditori secondo la quale la novella in scrutinio si sarebbe fatta carico di risolvere la drammatica situazione dei venditori esposti alle domande di ripetizione dell'eccedenza di prezzo avanzate dagli acquirenti,

evidenziando che, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità, non sarebbe ravvisabile «alcun abuso del diritto nel fatto che gli acquirenti abbiano agito nei confronti dei venditori per ripetere l'eccedenza di prezzo e […] separatamente pagato il corrispettivo per rimuovere il vincolo e rivendere l'immobile a prezzo di mercato».

Infine, rammentata la destinazione dell'edilizia residenziale pubblica al soddisfacimento dell'esigenza abitativa di soggetti con limitate capacità economiche o ritenuti per altre ragioni meritevoli di tutela, l'amicus curiae opina che, al fine di risolvere l'anomalia denunciata dai venditori, sarebbe stato preferibile, nell'interesse pubblico, eliminare del tutto la rimozione del vincolo ovvero, in alternativa, prevedere un aumento significativo del corrispettivo di affrancazione che attualmente è fissato in misura irrisoria.

8.– Nell'imminenza della udienza, A. L. ha depositato memoria illustrativa replicando alle difese svolte da C. V. e dall'Avvocatura generale dello Stato. Ha formulato rilievi critici sull'ammissibilità dell'intervento del Comitato "Venditori 18135" e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

La parte privata ha anche segnalato la sopravvenuta modifica dell'art. 31, comma 49-bis della legge n. 448 del 1998 ad opera dell'art. 22-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, evidenziando che, poiché le modifiche apportate dalla novella alla normativa previgente sarebbero "non satisfattive", la Corte potrebbe valutare la praticabilità del trasferimento o dell'estensione dello scrutinio di legittimità costituzionale alle nuove disposizioni, ovvero del ricorso alla declaratoria di illegittimità conseguenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). In via subordinata, ha prospettato l'illegittimità costituzionale dello ius superveniens per contrasto con gli artt. 11, 77, 81 e 117 Cost.

8.1.– Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

1.– L'Arbitro unico di Roma – adito in virtù di convenzione di arbitrato rituale – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.– Ad avviso del rimettente, la prima delle disposizioni censurate contrasterebbe con l'art. 77, secondo comma, Cost., a causa della sua estraneità rispetto alla materia fiscale e finanziaria disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui essa è stata inserita in sede di conversione.

1.2.– Inoltre, tutte le norme in scrutinio, modificando retroattivamente il regime della

rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata, in contrasto con i principi di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici, regolerebbero diritti sorti da contratti soggetti alla normativa previgente e interferirebbero su «singole cause o su determinate tipologie di controversie già pendenti» a vantaggio di una delle parti del giudizio e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, traducendosi in un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

1.3.– La novella frustrerebbe, altresì, la consolidata aspettativa degli acquirenti degli alloggi di edilizia convenzionata di conseguire la restituzione della differenza tra il corrispettivo versato e il prezzo vincolato e comporterebbe una disparità di trattamento tra costoro e tutti gli altri soggetti, legittimati ad invocare l'applicazione dell'art. 2033 del codice civile.

1.4.– Il rimettente ravvisa anche un vulnus ai canoni di ragionevolezza e di «stabilità e coerenza» della disciplina generale del contratto, sul rilievo che l'estensione della facoltà di affrancazione a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, consentirebbe alla parte alienante di modificare unilateralmente il regime giuridico di un bene in proprietà altrui.

1.5.– Viene poi prospettata ancora la violazione del diritto di proprietà, sul presupposto che la normativa in esame concederebbe all'assegnatario che abbia venduto l'alloggio a prezzo di mercato la possibilità di paralizzare l'azione restitutoria dell'acquirente e di trattenere le somme da quest'ultimo versate in eccedenza.

1.6.– Sarebbero, altresì, vulnerati gli artt. 3 e 47 Cost., poiché le disposizioni in scrutinio consentirebbero di distogliere dalla destinazione pubblicistica al soddisfacimento dell'esigenza abitativa immobili costruiti su aree espropriate e inserite nei piani per l'edilizia economica e popolare, decorsi soltanto cinque anni dalla prima assegnazione. In tal modo non sarebbe consentito a tutti i cittadini aventi diritto di accedere alla proprietà dell'abitazione alle condizioni agevolate previste nelle convenzioni ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), in contrasto, altresì, con la funzione sociale della proprietà.

1.7.– È, infine, denunciata la violazione del divieto di aiuti di Stato.

2.– Quanto ai profili pregiudiziali, deve essere, anzitutto, confermata la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento spiegato dal Comitato "Venditori 18135", per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.– In via ancora preliminare, non possono essere presi in considerazione i nuovi profili di illegittimità costituzionale prospettati dalla parte attrice nel procedimento a quo con la memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza.

Essi investono l'art. 22-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale, allo scopo, espressamente enunciato nella rubrica, di «accelerare le procedure amministrative per la cessione di aree nelle quali sono stati edificati alloggi di edilizia residenziale pubblica», ha nuovamente modificato l'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, introducendo, tra l'altro, misure di semplificazione del procedimento di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, come la fissazione di un limite massimo nella determinazione del corrispettivo di affrancazione e di un termine di novanta giorni entro

il quale l'amministrazione deve rispondere all'istanza del richiedente.

Le predette censure, comportando un ampliamento del thema decidendum definito dall'ordinanza di rimessione, sono inammissibili.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è, infatti, limitato alle disposizioni e ai parametri indicati dal giudice a quo (tra le ultime, sentenza n. 109 del 2021), con esclusione della possibilità di estendere l'oggetto del giudizio incidentale così definito (tra le molte, sentenze n. 172 e n. 119 del 2021).

Deve, peraltro, rilevarsi che lo ius superveniens, limitandosi a integrare, in un'ottica semplificatoria e acceleratoria, il solo regime procedimentale dell'affrancazione, non altera la sostanza normativa delle disposizioni qui in esame e, quindi, non incide sul contenuto essenziale delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

4.– Sempre in via preliminare, la censura incentrata sulla violazione del divieto di aiuti di Stato deve essere dichiarata inammissibile.

L'ordinanza di rimessione si limita ad asserire il contrasto delle disposizioni denunciate con «la normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato" ed in particolare della materia relativa ai Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)», senza, tuttavia, addurre alcuna comprensibile ragione in merito alla consistenza del vulnus lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo al – peraltro neanche specificamente individuato – parametro costituzionale in relazione al contenuto prescrittivo delle disposizioni censurate.

Non può, infatti, ritenersi idonea a esplicitare i motivi della paventata illegittimità costituzionale l'unica affermazione, spesa a tal fine dal rimettente, secondo la quale «[s]ignificativamente, il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 22 aprile 2008 si intitola "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea" (oggi art. 106, par. 2 del Trattato di funzionamento U.E.) e della correlata decisione n. 2012/21/UE della Commissione europea in materia di "aiuti di Stato"».

5.– Lo scrutinio delle residue questioni impone una preliminare descrizione del contesto normativo all'interno del quale si collocano le disposizioni denunciate.

5.1.– L'art. 25-undecies, inserito nel d.l. n. 119 del 2018 dalla legge di conversione n. 136 del 2018, ha modificato l'art. 31 della legge n. 448 del 1998, riscrivendone il comma 49-bis e aggiungendovi il comma 49-quater.

Conviene ricordare che il comma 49-bis era stato inserito − insieme al comma 49-ter, lasciato intatto dalla riforma in esame – nel corpo dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998 dall'art. 5, comma 3-bis, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, e che nella formulazione originaria prevedeva che il prezzo massimo di cessione potesse essere rimosso a richiesta del solo titolare dell'alloggio, trascorsi cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica soggetta a trascrizione e dietro versamento di un importo, proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato dal Comune.

L'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018 ha modificato il regime dell'affrancazione così definito dal d.l. n. 70 del 2011, estendendo la legittimazione all'affrancazione alle «persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile» (art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998); prevedendo che, in pendenza della procedura di rimozione del vincolo, da definirsi mediante la stipula di una convenzione per atto

pubblico o scrittura privata autenticata, il contratto di trasferimento dell'alloggio non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato (art. 31, comma 49-quater, della legge n. 448 del 1998); stabilendo che l'eventuale pretesa di rimborso dell'eccedenza si estingue con la rimozione del vincolo secondo le modalità previste e che l'affrancazione determina, altresì, l'eliminazione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva (art. 31, comma 49-quater, della legge n. 448 del 1998); demandando la determinazione del corrispettivo per l'affrancazione (art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998) a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 18 gennaio 2019, previa conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali» e, dunque, non più ai Comuni, come precedentemente stabilito dall'art. 29, comma 16-undecies, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14.

Infine, l'art. 25-undecies, comma 2, del citato d.l. n. 119 del 2018 prevede espressamente che le nuove disposizioni si applicano anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge di conversione.

5.2.– La novella introdotta con il d.l. n. 119 del 2018, qui in scrutinio, è intervenuta dopo che la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 16 settembre 2015, n. 18135 aveva affermato che, in difetto della convenzione di rimozione, il prezzo massimo di cessione dell'immobile in regime di edilizia convenzionata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971 «segue il bene nei passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con efficacia indefinita, attesa la ratio legis di garantire la casa ai meno abbienti, senza consentire operazioni speculative di rivendita».

Con la predetta pronuncia era stato, inoltre, precisato che, poiché la disciplina vincolistica promana da norme imperative, sia pure per il tramite di convenzioni aventi contenuto inderogabile, stipulate tra il Comune e il concessionario, la violazione del vincolo di prezzo massimo di cessione determina la nullità parziale del contratto traslativo – e, segnatamente, della pattuizione relativa al corrispettivo, nei limiti della differenza tra prezzo convenuto e prezzo calmierato – per contrarietà a norma imperativa, ai sensi dell'art. 1419, secondo comma, cod. civ., e la sostituzione automatica della clausola viziata, ai sensi dell'art. 1339 cod. civ.

6.– Tanto premesso, nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

6.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, poiché la legge di conversione rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel decreto-legge (sentenza n. 181 del 2019), sono ammesse «soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012)» (sentenza n. 226 del 2019).

La Corte ha, peraltro, precisato che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estranee» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014).

Si è, ancora, affermato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 226 del 2019 e n. 181 del 2019).

6.2.– Alla luce dei criteri richiamati, la prospettata eterogeneità contenutistica non è, nella specie, ravvisabile.

A differenza dell'art. 25-septies, pure aggiunto, in sede di conversione, al d.l. n. 119 del 2018 – le cui disposizioni in tema di professionalità del Commissario ad acta per la gestione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario regionale sono state ritenute da questa Corte eccentriche rispetto all'originario contenuto precettivo, di carattere fiscale e finanziario, del decreto-legge (sentenza n. 247 del 2019) – l'art. 25-undecies, qui in esame, mostra attinenza con la materia finanziaria, in quanto detta, tra le altre, disposizioni sulla determinazione del corrispettivo per l'affrancazione, di cui è incontestabile l'inclusione tra le entrate finanziarie del Comune.

Un ulteriore indice della correlazione con la finanza pubblica può cogliersi nel rinvio formale, contenuto nel riformato comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448 del 1998, a un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» per l'individuazione dei parametri per la determinazione dell'importo da versare ai fini della rimozione del prezzo massimo di cessione e dei criteri e delle modalità «per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo».

7.– Neanche meritano accoglimento le censure incentrate sulla violazione degli artt. 3, 24, 42, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU.

7.1.– L'Arbitro unico di Roma prospetta anzitutto un vulnus al principio della tutela dell'affidamento, sul rilievo che le norme censurate, influendo sugli esiti del consistente contenzioso generatosi a seguito della citata pronuncia delle Sezioni unite n. 18135 del 2015, realizzerebbero un'indebita ingerenza del legislatore nell'esercizio della funzione giurisdizionale, in violazione dei principi di separazione dei poteri e di uguaglianza, nonché del canone del giusto processo.

7.1.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ancorché non sia vietato al legislatore, fatta eccezione per la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., adottare norme retroattive, siano esse innovative a carattere retrospettivo o di interpretazione autentica, non è consentito «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie […], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenze n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

Ancora, a proposito del rapporto tra legge retroattiva ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha precisato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di ius singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenze n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

È inoltre necessario, ai fini della conformità a Costituzione di norme retroattive, che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (ex plurimis, sentenze n. 170 del 2013, n. 93 e n. 41 del 2011).

Per tale ragione questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (ex multis, sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

7.1.2.– Tali enunciazioni trovano conferma nella stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con indirizzo costante, ha affermato che i principi di preminenza del diritto e del giusto processo sanciti dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia, precisando altresì che l'esigenza della parità tra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (tra le tante, Corte EDU, sezione prima, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia).

7.2.– Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza costituzionale ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenza n. 16 del 2017), connaturato tanto all'ordinamento nazionale, quanto al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 267 e n. 154 del 2017).

Nondimeno, questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio in parola non esclude che il legislatore possa introdurre disposizioni che modifichino in senso peggiorativo per gli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «"anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti", ma esige che ciò avvenga alla condizione "che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenza n. 216 del 2015).

7.2.1.– In definitiva, la legge può intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti solo in presenza di posizioni giuridiche non riconducibili a un legittimo affidamento. Assumono rilevanza, al riguardo, il tempo trascorso tra il momento della definizione del quadro normativo originario e quello in cui esso viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 108 del 2019, n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015) – e, dunque, il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento normativo retroattivo e peggiorativo – nonché la prevedibilità della stessa modifica retroattiva (sentenza n. 16 del 2017).

Peraltro, anche in presenza di tali condizioni, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenza n. 216 del 2015).

7.3.– Alla stregua di quanto premesso, l'esame delle disposizioni in contestazione conduce a escludere che il legislatore abbia operato una scelta irragionevolmente lesiva dei principi evocati.

7.3.1.– Non è, anzitutto, ravvisabile un vulnus al principio della tutela dell'affidamento.

Va, al riguardo, considerato che la modifica normativa in questione è stata introdotta nel 2018, mentre risale al 2015 la richiamata pronuncia delle Sezioni unite, intervenuta a comporre un quadro normativo connotato da un elevato tasso di incertezza, nel cui contesto si erano perfezionate le fattispecie negoziali relative all'acquisto di alloggi sociali. E da quella pronuncia hanno avuto origine anche le richieste restitutorie degli acquirenti (nella specie intervenute dopo due anni dalla pronuncia stessa).

Siffatto ambito temporale rende evidente che non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato sul tenore delle disposizioni previgenti.

7.3.2.− Neanche ricorre il presupposto dell'imprevedibilità dell'intervento legislativo.

La più volte citata sentenza delle Sezioni unite n. 18135 del 2015, pur avendo fornito essenziali indicazioni in merito al regime di commerciabilità dei beni di edilizia convenzionata e alla sorte dei contratti stipulati in violazione del vincolo del prezzo massimo di cessione, aveva comunque lasciato insoluto – perché estraneo alla controversia definita – il problema della posizione dei venditori che avevano ceduto l'alloggio a prezzo di mercato sulla base del quadro ermeneutico antecedente e che, tuttavia, non erano nella possibilità di regolarizzare il regime circolatorio del bene ceduto, in quanto, in base alla disciplina allora vigente, l'affrancazione era riservata ai soli proprietari.

7.3.3.– Occorre, inoltre, considerare che, anteriormente all'intervento delle Sezioni unite, la ricostruzione del regime giuridico della vendita di alloggi di edilizia convenzionata aveva risentito della stratificazione degli interventi legislativi che ne avevano modificato radicalmente l'assetto originario.

Ne era scaturito un quadro interpretativo eterogeneo, nel quale l'esegesi che limitava l'operatività del vincolo sulla determinazione del prezzo alla prima assegnazione dell'immobile, escludendola per i successivi passaggi di proprietà, era accolta da parte della dottrina, oltre che, evidentemente, dai notai che stipulavano gli atti.

In giurisprudenza, come evidenziato nella citata sentenza nomofilattica del 2015, a un primo indirizzo che, accordando priorità all'autonomia negoziale, sosteneva che sia i divieti di alienazione, sia i criteri normativi di determinazione del prezzo o del canone di locazione fossero applicabili solo al primo avente causa (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 4 aprile 2011, n. 7630, 2 ottobre 2000, n. 13006, relative agli immobili di edilizia convenzionata ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante «Norme per la edificabilità dei suoli»), si contrapponeva l'opzione ermeneutica che, muovendo dal presupposto della natura imperativa delle norme vincolistiche, assumeva che tutti i contratti conclusi in violazione dei parametri legali sul prezzo fossero affetti da nullità parziale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 10 febbraio 2010, n. 3018, e 21 dicembre 1994, n. 11032).

È, dunque, innegabile che, in un contesto interpretativo connotato da simile complessità, il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva reputarsi evenienza improbabile.

7.4.– In ogni caso, l'incidenza delle norme censurate sulle pretese restitutorie sorte nel vigore della regolazione originaria e oggetto di giudizi ancora in corso risulta supportata da una «"causa" normativa adeguata» (sentenze n. 203 del 2016 e n. 34 del 2015) e non stravolge in modo del tutto sproporzionato l'assetto definito dalla normativa previgente.

7.4.1.– Questa Corte ha più volte ricordato che la stessa giurisprudenza della Corte EDU, nel riconoscere la possibilità che il legislatore adotti norme retroattive, sia pure potenzialmente incidenti sui processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale, «non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e

dell'onere di identificarli, poiché nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo» (sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014, n. 78 e n. 15 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009).

Pertanto, il legislatore, nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., «può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentenza n. 78 del 2012).

7.4.2.– La ragione che giustifica l'estensione retroattiva della facoltà di affrancazione degli alloggi di edilizia convenzionata a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse – ivi compresi i soggetti che, avendo alienato l'immobile, non vantino più diritti sullo stesso – deve essere individuata nell'esigenza di rimediare all'asimmetria, evidenziatasi soltanto alla luce delle enunciazioni delle Sezioni unite, tra le prerogative delle parti dei contratti di compravendita stipulati a prezzo libero anteriormente all'arresto nomofilattico del 2015.

Come emerge dai lavori preparatori, il legislatore ha inteso risolvere un problema di ampie dimensioni sorto nel mutato quadro interpretativo scaturito dalle indicazioni del giudice di legittimità.

Diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, 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 dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998 non permetteva al venditore attinto dalla pretesa restitutoria di adeguare, attraverso l'affrancazione, il valore del bene ceduto al prezzo concordato con la controparte.

7.4.3.– Deve, pertanto, escludersi che rispetto alla disciplina oggetto di scrutinio ricorra alcuno degli elementi sintomatici valorizzati dalla Corte EDU ai fini dell'accertamento di un uso distorto della funzione legislativa, come la circostanza che lo ius novum incida su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia), l'imprevedibilità dell'intervento normativo (sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, Cataldo e altri contro Italia) e il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire (sezione seconda, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia).

Né la soluzione normativa prescelta dal legislatore appare sproporzionata rispetto al fine di correggere la discrasia sopra evidenziata.

È, infatti, evidente che la nuova disciplina dell'affrancazione, se, da un lato, conduce all'estinzione del credito recuperatorio azionato dagli acquirenti a prezzo di mercato, dall'altro, tende a soddisfare l'interesse fondamentale che è all'origine di tale pretesa, ossia la corrispondenza tra il maggiore importo versato e la libertà del bene compravenduto da vincoli alla commerciabilità.

La novella appare, quindi, giustificata anche con riferimento alle conseguenze prodotte nella sfera patrimoniale degli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata che abbiano agito

per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, risultando salvaguardato il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, reputato dalla Corte EDU necessario affinché possa ritenersi rispettato il precetto enunciato dall'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU (tra le tante, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria; sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia).

7.4.4.– Alla luce delle considerazioni svolte, le finalità, di riequilibrio e di composizione di interessi in conflitto, perseguite dalla novella in scrutinio possono essere qualificate come «motivi imperativi di interesse generale» in grado di giustificare la modifica retroattiva dell'originario assetto normativo.

7.5.– Il rimettente prospetta, altresì, la violazione del principio di ragionevolezza e dell'affidamento sulla «stabilità e coerenza» della disciplina generale del contratto, sul presupposto che le norme censurate consentirebbero a chi non è più titolare di diritti sul bene di modificarne unilateralmente il regime giuridico, in contrasto con il principio di intangibilità della sfera giuridica altrui e con il diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 42 Cost.

7.5.1.– Deve, anzitutto, evidenziarsi che, avvalendosi dell'affrancazione, il venditore non modifica ex post il contenuto dispositivo del contratto di compravendita, ma incide sul solo regime eteronomo della circolazione del bene con esso trasferito.

Né l'estensione soggettiva operata dalla legge in scrutinio abilita il terzo a un'indebita ingerenza nella sfera patrimoniale dell'acquirente, rinvenendo l'affrancazione "allargata" il proprio titolo in una fonte normativa che legittimamente consente alla parte alienante di rimuovere un ostacolo alla efficacia della contrattazione sul libero mercato.

La ratio dell'estensione soggettiva del potere di affrancazione operata dall'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018 deve, dunque, essere individuata nella tutela dell'interesse dell'alienante ad assolvere, sia pure ex post, l'impegno, contrattualmente assunto, di trasferire il bene libero da pesi. Né tale qualificata esigenza può ritenersi recessiva rispetto ad un eventuale interesse dell'acquirente alla conservazione del vincolo di prezzo, posto che nelle fattispecie negoziali come quella in scrutinio le parti acquirenti, addivenendo alla stipula del contratto di compravendita secondo le regole di mercato, non hanno inteso avvalersi del regime di favore proprio dell'edilizia convenzionata.

7.6.– Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte resta esclusa anche la fondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU, sul presupposto che le disposizioni in scrutinio concederebbero all'assegnatario che abbia alienato l'alloggio di edilizia convenzionata per un corrispettivo di mercato la possibilità di paralizzare l'azione restitutoria dell'acquirente e di trattenere le somme ricevute in eccedenza rispetto al prezzo massimo di cessione.

8.– Neanche è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3 e 47 Cost.

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.

9.– Occorre, poi, considerare che il termine per l'affrancazione – peraltro presente nell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 5,

comma 3-bis, del d.l. n. 70 del 2011 – si mostra coerente con l'opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli, che emerge dalla legislazione in materia di edilizia convenzionata e di cui si ha significativa conferma non solo nella previsione, già nell'originario impianto della legge n. 865 del 1971, di un termine ventennale per l'eliminazione del vincolo di inalienabilità degli alloggi concessi in piena proprietà (art. 35, comma diciassettesimo), ma anche nella successiva introduzione di moduli consensuali, come le convenzioni per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà e per la sostituzione dei vincoli originari con quelli della convenzione ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 380 del 2001, disciplinate dall'art. 31, commi 45 e 46, della legge n. 448 del 1998, dalla cui adozione deriva anche una riduzione della durata del vincolo del prezzo massimo di cessione.

9.1.– Considerazioni non dissimili valgono con riferimento alla pretesa inidoneità dell'entità del contributo di affrancazione a controbilanciare, per un verso, le agevolazioni economiche offerte dal servizio pubblico di edilizia convenzionata, e, per l'altro, il sacrificio imposto ai proprietari dei suoli espropriati al fine di dare attuazione ai programmi di edilizia economica e popolare.

La determinazione dell'importo dovuto per la rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione scaturisce da una valutazione di politica economica che, se non travalica il normale ambito di discrezionalità che la Costituzione riserva alle scelte del legislatore ordinario, non è sindacabile da questa Corte.

Né la normativa in scrutinio può ritenersi manifestamente irragionevole, dal momento che, pur non ragguagliando il corrispettivo di affranco all'intero surplus conseguibile mediante la cessione dell'alloggio sociale a prezzo di mercato, ne àncora, comunque, la commisurazione percentuale al valore venale del bene – come reso evidente dal rinvio dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, qui in scrutinio, al comma 48 del medesimo articolo – nell'ottica del contemperamento tra le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare.

10.– Alla stregua delle esposte considerazioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, sollevata dall'Arbitro unico di Roma, in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato"», deve essere dichiarata inammissibile, mentre le altre questioni devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, sollevata, in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato"», dall'Arbitro unico di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della

legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dall'Arbitro unico di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 22 SETTEMBRE 2021

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, promosso dall'Arbitro unico di Roma con ordinanza dell'11 settembre 2020, iscritta al n. 196 del registro ordinanze del 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Rilevato che nel giudizio è intervenuto ad opponendum il Comitato "Venditori 18135";

che l'interveniente espone di essersi costituito a seguito della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 16 settembre 2015, n. 18135, allo scopo, enunciato nell'art. 2 del proprio atto costitutivo, di «tutelare i diritti dei venditori ubicati nei c.d. piani di zona i quali, negli anni con totale buona fede hanno venduto a prezzi di mercato i loro immobili giuste indicazioni dei Notai, Banche, Intermediari, Enti pubblici e Giurisprudenza», e di promuovere «la difesa dei diritti e lo sviluppo giuridico e culturale dei suoi membri attraverso iniziative di carattere giuridico, mediatico e politico»;

che il comitato deduce, altresì, che le disposizioni censurate, la cui introduzione si deve anche alle proprie sollecitazioni, rappresentano la ragione stessa della propria esistenza e tanto varrebbe a fondare un interesse qualificato e diretto all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2019 e n. 237 del 2013; ordinanze allegate alle sentenze n. 206 del 2019, n. 16 del 2017, n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative);

che in questo ambito è ammesso esclusivamente l'intervento di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (tra le tante, sentenza n. 46 del 2021);

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge censurata, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo (ex multis, sentenze n. 46 del 2021, n. 98 del 2019 e n. 345 del 2005; ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021);

che, alla luce di tali premesse, il Comitato interveniente, quale organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici assoggettati alle disposizioni censurate, non può ritenersi portatore di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse soltanto riflesso, perché connesso ai generici scopi statutari di tutela e di promozione delle ragioni degli iscritti;

che, in difetto di un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio a quo, non può essere valorizzato neanche il generico interesse del Comitato alla conservazione delle disposizioni censurate in quanto favorevoli alla posizione giuridica dei suoi membri;

che, come già da questa Corte evidenziato (ordinanze n. 202 e n. 37 del 2020), le considerazioni che precedono valgono a fortiori alla luce dell'art. 4-ter delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale di questa Corte dell'8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae;

che, pertanto, l'intervento del Comitato "Venditori 18135" deve essere dichiarato inammissibile;

che le argomentazioni spese dall'interveniente non possono essere considerate neanche alla stregua di opinione riconducibile alla figura degli amici curiae, in quanto, in disparte ogni altra ragione, l'interesse a ottenere, sia pure in via subordinata, tale qualificazione risulta tardivamente esplicitato soltanto nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento del Comitato "Venditori 18135".

F.to: Giancarlo Coraggio, Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.