



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dai Magistrati:

Oggetto:

LUIGI GIOVANNI LOMBARDO - Presidente -

PROPRIETÀ

ANTONELLO CONSENTINO - Consigliere Rel. -

ALDO CARRATO

- Consigliere -

Pubblica Udienza
09.06.2022

LUCA VARRONE

- Consigliere -

R.G.n.
22831/2017
Cron.
Rep.

STEFANO OLIVA

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso n. 22831/2017 proposto da

(omissis)

(omissis)

, elettivamente domiciliati in
presso lo studio dell'avvocato

(omissis)

- Ricorrenti -

contro

COMUNE DI (omissis)

in persona per sindaco pro tempore

- Intimato -



**avverso la sentenza n. 61/2017 della Corte d'Appello di Potenza
depositata il 06.02.2017;**

**Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
09.06.2022 dal consigliere Dott. Antonello Cosentino;**

**Udito il P.M, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.
Alessandro Pepe, che chiede il rigetto del ricorso, in conformità alla
requisitoria scritta depositata;**

RAGIONI IN FATTO E IN DIRITTO DELLA DECISIONE

**1. Con citazione notificata il 23 marzo 2001 il sig. (omissis)
ed altri dodici detentori di prefabbricati allestiti per
l'emergenza seguita al terremoto dell'Irpinia del 1980, loro
assegnati dal Comune di (omissis) [che li aveva acquistati con
fondi statali), convennero tale comune davanti al Tribunale di Melfi
chiedendo tra l'altro, per quanto qui interessa, una pronuncia di
trasferimento gratuito della proprietà degli alloggi in favore dei
rispettivi occupanti ai sensi dell'art. 21 *bis* del decreto-legge 23
giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con modificazioni, dalla
legge 8 agosto 1995, n. 341.**

**2. La suddetta domanda, accolta dal Tribunale, è stata
rigettata dalla Corte di appello di Potenza, che, con la sentenza n.
61/2017, ha accolto l'appello proposto dal Comune di
(omissis)**

**2.1. A fondamento della propria decisione la Corte lucana ha
posto - oltre ad alcune argomentazioni esplicitamente definite «ad
abundantiam» e, comunque, relative alla posizione di alcuni
soltanto degli appellati - due *rationes decidendi*, distinte ma
convergenti.**

**2.2. Sotto un primo profilo, la Corte distrettuale ha
affermato che la disposizione di cui al comma 1 del menzionato**



articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 - cNuemePr%ruiggrale
cessione agli assegnatari, a titolo gratuito, della proprietà degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219 - non si applicherebbe ai prefabbricati occupati dagli attori perché il relativo acquisto era stato effettuato dal comune, e non dallo Stato, e con fondi statali stanziati con un atto legislativo - il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 - diverso da quello richiamato dal suddetto articolo 21 bis. Peraltro, si argomenta nella sentenza impugnata, la natura degli interessi pubblicistici coinvolti dalla disposizione di cui all'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 precluderebbe una interpretazione estensiva o, ancor più, analogica del relativo disposto.

2.3. In secondo luogo, nell'impugnata sentenza si argomenta che - pur se si ritenesse l'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 applicabile anche in relazione a prefabbricati realizzati con fondi statali diversi da quelli stanziati dal decreto-legge ivi espressamente richiamato - dovrebbe comunque rilevarsi il difetto di legittimazione passiva del Comune di (omissis) giacché i commi 3 e 4 del ripetuto articolo 21 bis indicano nello Stato - nella sua articolazione rappresentata dall'Amministrazione finanziaria - il soggetto che deve stipulare gli atti di trasferimento della proprietà degli alloggi prefabbricati ai rispettivi occupanti che gliene abbiano fatto richiesta.

3. (omissis) e alcuni altri appellati (o loro aventi causa), nominati in epigrafe, hanno proposto ricorso, sulla scorta di quattro motivi, per la cassazione della sentenza della Corte d'appello.

4. La questione centrale del contenzioso, ossia l'applicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 (introdotto dalla menzionata legge di



conversione n. 341/1995), è affrontata nei motivi **secondo** dei ricorrenti richiamano, facendole proprie, le argomentazioni svolte dall'Avvocatura Generale dello Stato in una nota del 19 aprile 1999, di risposta ad un quesito posto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno.

4.1. Quanto all'argomento dell'impugnata sentenza sopra esposto nel paragrafo 2.2, i ricorrenti lo censurano nel secondo mezzo di impugnazione, sostenendo che l'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 dovrebbe formare oggetto di una interpretazione estensiva, che ne predichi l'applicabilità non soltanto nella ipotesi di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato con fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981, ma anche nella ipotesi che la realizzazione degli alloggi prefabbricati sia stata disposta da enti territoriali minori utilizzando fondi, pur sempre statali, stanziati con atti legislativi diversi dal decreto-legge n. 275/1981, trattandosi, in ogni caso, di interventi tutti accomunati dallo scopo di sovvenire le popolazioni colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980.

4.2. Quanto all'argomento dell'impugnata sentenza sopra esposto nel paragrafo 2.3, i ricorrenti lo censurano nel terzo mezzo di impugnazione, sostenendo, che, quando l'articolo 21 bis del decreto-legge n. 244/1995 vada applicato in relazione ad alloggi prefabbricati di proprietà di enti territoriali diversi dallo Stato, secondo l'interpretazione estensiva propugnata nel secondo motivo di ricorso e tratteggiata nel paragrafo che precede, l'obbligo di trasferire la proprietà dell'alloggio all'occupante che ne abbia fatto richiesta non può che gravare sull'Ente territoriale proprietario, al quale, quindi, va riconosciuta la legittimazione passiva rispetto alla domanda giudiziale di pronuncia traslativa.

5. Prima di procedere all'esame delle questioni di diritto sollevate dai ricorrenti è opportuno precisare che questi ultimi non



hanno in alcun modo censurato i seguenti accertamenti operati dalla Corte territoriale:

5.1. gli alloggi prefabbricati per cui è causa sono stati acquistati dal Comune di (omissis) che ne è l'attuale proprietario, quale concessionario del Commissario straordinario del governo per le zone terremotate;

5.2. il contratto di acquisto dei suddetti alloggi é stato stipulato il 28 luglio 1981 «ai sensi della legge 874/1980»;

5.3. la provvista per l'acquisto dei suddetti alloggi prefabbricati è stata fornita al Comune di (omissis) I Commissario straordinario del governo per le zone terremotate con imputazione della spesa sul fondo di contabilità speciale aperto in favore di quest'ultimo ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 776/1980, convertito con modificazioni dalla legge n. 874/1980.

6. Tanto premesso, il nucleo della questione si risolve nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione che l'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 detta con espresso riferimento agli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, nei territori dei suddetti comuni, ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 219/1981.

7. In senso favorevole a tale soluzione si è espressa, come già accennato, l'Avvocatura Generale dello Stato, la quale, nella nota del 19 aprile 1999 menzionata nel precedente paragrafo 4, ha sostenuto che l'espressione "alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato" si presterebbe a ricomprendere anche le ipotesi di costruzioni prefabbricate realizzate «in regime di concessione di costruzione ma con finanziamento a totale carico dello Stato e



persino realizzate in regime di mero finanziamento dello Stato a favore di enti minori diversi realizzatori».

7.1. Secondo l'Avvocatura Generale dello Stato «l'interpretazione letterale e restrittiva, invero, limiterebbe l'applicazione della disposizione di legge a casi, del tutto rari, di realizzazione cioè di prefabbricati mediante appalto direttamente attribuito e gestito da organi statali; ciò che, con ogni verosimiglianza, finirebbe col vanificare lo scopo prefissosi dal legislatore; oltre a creare un'assai difficilmente giustificabile disparità di trattamento, tra assegnatari gli alloggi, su di un fondamento di natura meramente formale, quale la costruzione diretta da parte dello Stato anziché con totale onere e carico dello Stato stesso».

7.2. Prendendo poi specificamente in esame il disposto dei commi 3 e 4 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995, ai quali si è fatto cenno nel paragrafo 2.3 che precede, l'Avvocatura Generale dello Stato afferma, nella nota in esame, che, allorché i prefabbricati in questione, ancorché costruiti con fondi statali, siano di proprietà di enti pubblici diversi dallo Stato, non vi sarebbe ragione di dare corso alla procedura descritta in detti commi, giacché «gli alloggi potranno e dovranno essere gratuitamente ceduti dagli enti stessi ai soggetti (ovviamente legittimati a termini del citato D.L.) che ne abbiano fatto richiesta e ciò secondo le procedure proprie di ciascun Ente previste per i casi in cui o a seguito di volontaria determinazione o (come nei casi presenti) per legge essi siano tenuti a cedere bene i loro proprietà ad altri soggetti».

8. In sintonia con le posizioni dell'Avvocatura Generale dello Stato e degli odierni ricorrenti si è espressa anche la stessa Corte d'appello di Potenza, che con la sentenza n. 223/2018 - emessa da altro collegio poco più di un anno dopo la sentenza impugnata in questa sede - ha ritenuto applicabile il disposto dell'articolo 21 *bis*



del decreto-legge n. 244/1995 in una fattispecie perfettamente sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio.

8.1. La sentenza della Corte lucana n. 223/2018 ha fatto proprie le argomentazioni dell'Avvocatura Generale dello Stato riportate nei precedenti paragrafi 7.1 e 7.2, arricchendole con due ulteriori considerazioni.

8.2. Sotto un primo profilo, la suddetta sentenza n. 223/2018 sostiene la sostanziale equivalenza tra il riferimento dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 ad alloggi prefabbricati "costruiti" dallo Stato ed il riferimento dell'articolo 2 del decreto-legge 27 febbraio 1982 n. 57 ad alloggi prefabbricati "acquistati" con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato (dei quali prevede il trasferimento in proprietà dei comuni nel cui territorio sono installati). In proposito, nella sentenza n. 223/2018 si sostiene che l'espressione "costruiti dallo Stato" varrebbe in sostanza a significare "costruiti con oneri a carico dello Stato", «a prescindere, quindi, dalla circostanza che l'acquisto degli alloggi sia operato direttamente dallo Stato ovvero dagli enti pubblici sul cui territorio gli stessi prefabbricati debbano essere installati».

8.3. Sotto un secondo profilo, la ripetuta sentenza n. 223/2018 afferma l'irrilevanza della circostanza che i commi 3 e 4 dell'articolo 21 *bis* indichino nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il destinatario delle domande di trasferimento della proprietà dei prefabbricati avanzate dei relativi assegnatari e pongano in capo a tale Amministrazione l'obbligo di procedere alla stipula degli contatti di trasferimento. A riguardo si afferma che la valenza persuasiva di tale circostanza risulterebbe elisa dal rilievo che nel secondo periodo del comma 1 del medesimo articolo 21 *bis* - che estende la previsione del trasferimento gratuito dei prefabbricati in favore degli assegnatari anche a quei prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale - si fa espresso riferimento al "comune cedente", riservando a



quest'ultimo la potestà di determinare un prezzo ai cessione
commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti.

9. Prima di affrontare la questione se all'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 possa riconoscersi un ambito operativo tale da comprendere anche la fattispecie dedotta nel presente giudizio è necessario sgombrare il campo dalla questione - posta a fondamento della seconda *ratio decidendi* della sentenza impugnata e discussa nel terzo motivo del ricorso per cassazione - della legittimazione passiva del Comune di (omissis) e legittimazione che la Corte distrettuale ha escluso sul rilievo che i commi 3 e 4 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 indicano nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto al quale gli assegnatari dei prefabbricati devono richiedere il trasferimento della proprietà dei medesimi e che a tale trasferimento ha l'obbligo di provvedere, stipulando gli atti traslativi (vedi sopra, § 2.3).

10. La suddetta argomentazione non può essere condivisa, perché la legittimazione a resistere alla domanda di trasferimento della proprietà di un bene compete esclusivamente al relativo proprietario. La legittimazione passiva sostanziale in relazione alla domanda giudiziale di trasferimento della proprietà di uno dei prefabbricati *de quibus* non può competere, quindi, che all'ente che di tale fabbricato abbia la proprietà al momento della domanda. Su tale premessa, devono svolgersi le due seguenti considerazioni.

10.1. Sotto un primo profilo, va osservato che non vi è necessaria identità tra il soggetto che ha acquistato (con fondi comunque statali) i prefabbricati destinati a fronteggiare l'emergenza del terremoto dell'Irpinia e il soggetto che ne sia proprietario al momento della domanda di trasferimento avanzata dal relativo assegnatario; ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 aprile 1982, n. 187, infatti,



«**Gli alloggi prefabbricati, acquistati con i fondi stanziati dallo Stato e quelli pervenuti in dono tramite il commissario per le zone terremotate, o che pervengano in dono, tramite il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con destinazione alle zone terremotate sono trasferiti in proprietà ai comuni nel cui territorio sono installati».**

10.2. In disparte la questione della sovrapponibilità tra l'espressione "alloggi prefabbricati acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato", contenuta in questa disposizione, e l'espressione "alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato", contenuta nel primo periodo del comma 1 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 (su cui vedi sopra, 8.2), è comunque certo, anche ritenendo che le due espressioni abbiano una portata semantica diversa, che un prefabbricato "acquistato" con fondi stanziati nel bilancio dello Stato, anche se acquistato dallo stesso dallo Stato (e non da un comune) è passato in proprietà del comune in cui esso è stato installato per effetto del decreto-legge n. 57/1982; con la conseguenza che, pur trattandosi di prefabbricato acquistato dallo Stato, è al comune in cui esso è stato installato che compete la legittimazione passiva sulla domanda di trasferimento avanzata dal relativo assegnatario.

10.3. Sotto un secondo profilo, va poi ulteriormente osservato che, quale che sia il perimetro applicativo del disposto del primo periodo del comma 1 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995, le regole procedurali fissate nei commi 3 e 4 del medesimo articolo 21 *bis* non possono che riferirsi esclusivamente all'ipotesi in cui i prefabbricati appartengano allo Stato. Contrariamente a quanto argomentato nella sentenza impugnata, infatti, le disposizioni contenute in tali commi non impediscono di ritenere che - come persuasivamente sostenuto nella nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura Generale dello Stato - in relazione a prefabbricati appartenenti ad enti territoriali diversi



dallo Stato la richiesta di trasferimento della relativa proprietà, a parte di chi ne sia assegnatario, vada rivolta all'ente proprietario e che su tale ente gravi l'obbligo *ex lege* di provvedere alla cessione gratuita della proprietà dei medesimi, nelle modalità e forme risultanti dalla disciplina propria dell'ente stesso.

10.4. In altri termini, il fatto che i commi 3 e 4 dell' articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 regolino il trasferimento della proprietà dei prefabbricati indicando nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto al quale tale trasferimento deve essere richiesto (e che tale trasferimento deve disporre) può costituire, ed in effetti costituisce, un argomento per affermare che la previsione della cessione gratuita dei prefabbricati ai rispettivi assegnatari, contenuta nel primo periodo del primo comma del ripetuto articolo 21 *bis*, si riferisce esclusivamente ai prefabbricati «costruiti dallo Stato».

10.5. Ma, ove al contrario si ritenga, nonostante tale contrario argomento, che la previsione relativa al trasferimento gratuito dei prefabbricati ai rispettivi assegnatari sia riferibile, secondo una interpretazione estensiva della disposizione, anche ai prefabbricati acquistati da enti territoriali diversi dallo Stato (sia pure con fondi statali), l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 non può che restare circoscritto alle ipotesi in cui la richiesta di trasferimento riguardi prefabbricati di proprietà dello Stato; mentre per le ipotesi in cui la richiesta di trasferimento riguardi prefabbricati in proprietà di un comune - perché dal medesimo originariamente acquistati (sia pure con fondi statali) o perché al medesimo trasferiti per effetto del disposto dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 - i sudetti commi 3 e 4 risulteranno inapplicabili e la richiesta dell'assegnatario andrà rivolta all'ente proprietario, che provvederà sulla stessa secondo la disciplina che ne regola l'attività.



11. Evidenziata la marginalità del tema della ~~legittimazione~~

passiva rispetto alla definizione dell'ambito applicativo del disposto del primo periodo del comma 1 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995, può ora affrontarsi il nucleo della questione posta dai ricorrenti, che consiste, come già evidenziato nel precedente paragrafo 6, nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni delle zone colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980 con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980 possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione di cui all'articolo ~~21~~ *bis* del decreto-legge n. 244/1995.

12. E' opportuno trascrivere integralmente l'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995:

« 1. Gli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata, ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75 , convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, sono ceduti in proprietà, a titolo gratuito, insieme alle parti comuni, a coloro che ne hanno avuto formale assegnazione, ancorché provvisoria. Le disposizioni di cui al precedente periodo si applicano anche agli alloggi prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fatta salva la facoltà del comune cedente di determinare un prezzo di cessione commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti.

2. All'assegnatario è equiparato l'eventuale subentrante per legittimo titolo.

3. Le domande per ottenere la cessione in proprietà degli alloggi di cui al comma 1 debbono essere presentate dagli interessati all'ufficio del territorio dall'Amministrazione finanziaria della provincia territorialmente competente entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.



4. Esaminata la domanda ed acquisita la documentazione dai competenti uffici, il responsabile dell'ufficio del territorio stipula nei successivi tre mesi dalla presentazione della domanda stessa l'atto di cessione in proprietà dell'immobile assegnato a ciascun avente diritto.

5. Gli alloggi ceduti in proprietà agli aventi diritto devono conservare, a pena di nullità dell'atto di cessione, la loro destinazione abitativa, non sono cedibili in locazione, permuta, usufrutto o comodato e non sono alienabili per venti anni a decorrere dalla data di accatastamento.

6. Il divieto di cui al comma 5 non si applica qualora il contratto sia volto al successivo acquisto di altro alloggio ubicato nei centri storici dei comuni per quanti vi risiedevano fino al 23 novembre 1980.

7. Per quanto non disposto dal presente articolo si osservano, in quanto applicabili, le norme dell'articolo 28 della legge 8 agosto 1977, n. 513 , e successive modificazioni».

Il tenore letterale della prima parte del comma 1 di tale articolo limita inequivocabilmente l' applicabilità della disposizione concernente la cessione agli alloggi prefabbricati che posseggano i seguenti tre requisiti:

- **essere stati «costruiti dallo Stato»;**
 - **essere situati «nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata»;**
- essere stati realizzati «ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni».**

I prefabbricati per cui è causa posseggono solo il secondo di tali requisiti, pacifico essendo che essi non sono stati «costruiti dallo Stato», bensì acquistati dal Comune di (omissis) non sono stati realizzati ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, bensì ai sensi



del decreto-legge n. 776/1980. Essi quindi non rientrano nella lettera della previsione normativa in esame.

12.1. La conclusione appena enunciata risulta confortata, come accennato nel precedente paragrafo 10.4, dalle previsioni dei commi 3 e 4 del medesimo articolo 21 *bis*, che indicano nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto che deve trasferire la proprietà dei prefabbricati ai rispettivi assegnatari. L'espressa regolazione delle modalità di trasferimento della proprietà dei prefabbricati da parte dell' Amministrazione finanziaria dello Stato, infatti, da un lato corrobora una lettura di tale articolo che ne limiti l'ambito applicativo ai prefabbricati in proprietà statale e, d'altro lato, pone un problema di coordinamento con la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 (trascritta nel precedente paragrafo 10.1).

12.2. Se, infatti, si ritenesse che - come argomentato nella sentenza della Corte di appello di Potenza n. 223/2018 (vedi sopra, § 8.2) - i prefabbricati di cui all'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 ("costruiti" dallo Stato) si identificano con quelli di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 ("acquistati" - senza precisazioni in ordine all'Ente pubblico acquirente - con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato), ■ prefabbricati di cui all'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 sarebbero in ogni caso di proprietà dei comuni, cosicché nessuno spazio applicativo residuerebbe per le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 di tale ultimo articolo. Donde la necessità, per dare un significato a queste ultime disposizioni, di ritenere che i prefabbricati «costruiti dallo Stato» di cui al primo comma dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995, ai quali dette disposizioni si applicano, siano rimasti in proprietà dello Stato e, quindi, siano diversi da quelli «acquistati con i fondi stanziati nel



bilancio dello Stato» di CUI all'articolo 2, comma 1, del
legge n. 57/1982.

12.3. La lettera dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 impone quindi di ritenere, in definitiva, che la disposizione relativa al trasferimento gratuito dei prefabbricati in proprietà dei rispettivi assegnatari concerne soltanto quei fabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981 e che siano rimasti in proprietà statale per non essere contemplati nella previsione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982.

13. Tale conclusione non può essere sovvertita in forza delle, pur innegabilmente ragionevoli, considerazioni svolte dai ricorrenti sulla scorta dei rilievi sviluppati nella nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura Generale dello Stato e nella sentenza n. 223/2018 della Corte d'appello di Potenza.

14. Ed invero, va in primo luogo esclusa qualunque ipotesi di interpretazione analogica, difettando manifestamente i relativi presupposti; ai fini della soluzione della vicenda dedotta nel presente giudizio non è infatti necessario colmare alcuna lacuna normativa; si veda, in proposito, Cass. SSUU n. 38596/2021, § 5.2.3, ove si precisa che «l'analogia postula, anzitutto, che sia correttamente individuata una "lacuna", tanto che al giudice sia impossibile decidere, secondo *l'incipit* del precetto («se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione ...»); l'art. 12, comma 2, preleggi si spiega storicamente soltanto nel senso di evitare, in ragione del principio di completezza dell'ordinamento giuridico, che il giudice possa pronunciare un *non liquet*, a causa la mancanza di norme che disciplinino la fattispecie. La regola, secondo cui l'applicazione analogica presuppone la carenza di una norma nella indispensabile disciplina di una materia o di un caso (cfr. art. 14 preleggi), discende dal rilievo per cui,



altrimenti, la scelta di riempire un preteso vuoto normativo sarebbe rimessa all'esclusivo arbitrio giurisdizionale, con conseguenti compromissione delle prerogative riservate al potere legislativo e del principio di divisione dei poteri dello Stato. Onde non semplicemente perché una disposizione normativa non preveda una certa disciplina, in altre invece contemplata, costituisce ex se una lacuna normativa, da colmare facendo ricorso all'analogia ai sensi dell'art. 12 preleggi».

15. Né al risultato ermeneutico propugnato dai ricorrenti potrebbe pervenirsi adottando una interpretazione asseritamente estensiva - ma, in effetti, eversiva - del significato della formulazione letterale del primo periodo del comma 1 dell'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995. Secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite di questa Corte, infatti, «l'interpretazione giurisprudenziale non può che limitarsi a portare alla luce un significato precettivo (un comando, un divieto, un permesso) che è già interamente contenuto nel significante (l'insieme delle parole che compongono una disposizione, il carapace linguistico della norma) e che il giudice deve solo scoprire. L'attività interpretativa, quindi, non può superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza» (così Cass. SSUU n. 24413/2021, dove si aggiunge: «Proprio detti limiti, in definitiva, segnano la distinzione dei piani sui quali operano, rispettivamente, il legislatore e il giudice, cosicché il "precedente" giurisprudenziale, pur se proveniente dalla Corte della nomofilachia [e, dunque, integrativo del parametro legale: art. 360 bis, n. 1, c.p.c.], non ha lo stesso livello di cogenza che esprime, per statuto, la fonte legale [cfr. anche Corte cost., sent. n. 230 del 2012], alla quale [soltanto]



il giudice è soggetto [art. 101, secondo comma, Cór.rdi
senso, pertanto, che la funzione assolta dalla giurisprudenza è di
natura "dichiarativa", giacché riferita ad una preesistente
disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e
l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia
direttamente creativa»).

16. Esclusa, dunque, la possibilità di pervenire, tramite una interpretazione costituzionalmente orientata, al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Sato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, il Collegio rileva che la disposizione posta dal primo periodo del comma 1 del suddetto articolo 21 *bis* suscita un dubbio di legittimità costituzionale, con riferimento al principio di ragionevolezza emergente dall'articolo 3. Cost., nella parte in cui esso non prevede, appunto, che la suddetta regola della cessione dei prefabbricati a titolo gratuito ai relativi assegnatari operi anche in relazione ai prefabbricati acquistati dai comuni con fondi statali stanziati per fronteggiare l'emergenza determinata dal sisma dell'Irpinia del 1980 con il decreto-legge n. 776/1980.

17. La disposizione in esame, infatti, discrimina gli assegnatari degli alloggi prefabbricati realizzati con fondi statali per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980, per un verso, in ragione dell'ente pubblico territoriale - lo Stato e non un comune (pur sempre operante con fondi statali) - che ne ha acquisito la disponibilità per metterli a disposizione dei terremotati e, per altro verso, in ragione dell'atto legislativo di stanziamento dei fondi statali utilizzati per sostenere il relativo costo.



18. Nei termini definiti dal suo insuperabile tenore lettera

infatti, l'articolo 21 *bis* del decreto-legge n. 244/1995 attribuisce il diritto all'acquisizione gratuita della proprietà di detti alloggi prefabbricati a coloro che siano assegnatari di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato (evidentemente tramite contratti di appalto d'opera conclusi con imprese commerciali) e finanziati con i fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981; mentre non riconosce tale diritto a coloro che siano assegnatari di alloggi prefabbricati costruiti o acquistati (evidentemente tramite contratti di appalto d'opera o di compravendita) dai comuni quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980 con fondi, pur sempre statali, stanziati con il decreto-legge n. 776/1980.

19. Ad avviso del Collegio, questa disparità di trattamento appare ingiustificata e sembra determinare la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.. Se, infatti, rientra innegabilmente nella sfera dell'autonomia legislativa l'individuazione dei soggetti privati meritevoli di un beneficio economico - quale l'acquisizione gratuita della proprietà di un alloggio prefabbricato - volto a attenuare gli effetti economici ed esistenziali di un evento drammatico come il terremoto, cosicché deve ritenersi che il legislatore possa legittimamente circoscrivere la platea dei relativi beneficiari, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al finanziamento di tali provvidenze, deve tuttavia rilevarsi come la selezione dei beneficiari non possa essere svolta senza il rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

20. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...] Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da



questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato s'ida sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., **che** dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto» (così, C.cost. n. 44 del 2020; nello stesso senso, anche le sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011, nonché, da ultimo, la sentenza n. 52 del 2021). Il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2014 e, ancora, sentenza n. 52 del 2021).

21. Nel caso in esame, l'esito di tale verifica sembra portare a riconoscere l'irragionevolezza dei criteri normativamente posti quali condizioni per l'accesso al beneficio, giacché si tratta di criteri completamente scollegati tanto dalle condizioni soggettive del beneficiario quanto dalla situazione oggettiva dei territori in cui i prefabbricati sono stati collocati. I criteri individuati dal legislatore - l'essere stati gli alloggi prefabbricati realizzati ad opera dello Stato invece che ad opera di un comune operante quale concessionario dello Stato e finanziati con fondi statali stanziati con un atto legislativo invece che con un altro - risultano infatti meramente formali e interni all'organizzazione degli apparati pubblici e, in sostanza, privi di qualunque collegamento con la funzione della provvidenza da erogare, così da contraddire alla stessa *ratio* della disposizione attributiva del beneficio.

22. Appare dunque non manifestamente infondata, in relazione all'articolo 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 21 *bis*, comma 1, primo periodo, del



decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con
modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui
non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi
assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni della
Campania e della Basilicata, quali concessionari del Commissario
straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge
26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge, con modificazioni,
dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.

23. La questione di legittimità costituzionale indicata nel
paragrafo che precede risulta altresì rilevante nel presente giudizio,
giacché, ove essa fosse ritenuta fondata, il disposto dell'articolo 21
bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n.
244, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto
1995, n. 341, risulterebbe applicabile anche in relazione agli alloggi
prefabbricati, come quelli per cui è causa, acquistati dal Comune di
(omissis) **quale concessionario del Commissario straordinario**
per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre
1980, n. 776, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22
dicembre 1980, n. 874.

P.Q.M.

La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge
11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente
infondata, in relazione all'articolo 3 Cost., la questione di
legittimità costituzionale dell'articolo 21 bis, comma 1, primo
periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in
legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, nella
parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai
relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni
della Campania e della Basilicata, quali concessionari del
Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del



**decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge, con
modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.**

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione civile della Corte di cassazione, il 9 giugno 2022.

Il Presidente

Luigi Lombardo

