

**Parere n. 139/2009 - Caducazione vincolo convenzionale per la determinazione del prezzo di concessione di alloggio a edilizia economica popolare**

Viene chiesto parere al Servizio scrivente in ordine alla caducazione del vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo di cessione di un alloggio di edilizia economica e popolare.

Nella fattispecie, viene segnalato che:

- tra il 1987 ed il 1989 sono state stipulate diverse convenzioni edilizie relative a Piani di zona per l'Edilizia Economica e Popolare, ai sensi dell'art. 35 L. 865/71 ed in conformità alla convenzione-tipo regionale, che prevedeva tra l'altro criteri e modalità per la determinazione del prezzo delle unità immobiliari per le cessioni successive alla prima;
- ora il Comune sta attivando la cessione in proprietà degli immobili già concessi in diritto di superficie, ed alcuni proprietari di detti immobili sostengono l'intervenuta caducazione del vincolo relativo alla determinazione del prezzo per le cessioni successive alla prima, che è contemplato nella convenzione non ancora scaduta;
- quale fondamento di tale intervenuta caducazione si evidenziano; la sentenza Cass. n. 13006 del 2.10.2000; i principi espressi dal Consiglio di Stato con la decisione n. 9 del 10.1.1990, sez. IV).

Il Comune chiede di conoscere se sia legittimo eliminare dalle convenzioni stipulate e stipulande il disposto relativo alla determinazione dei prezzi degli alloggi per le cessioni successive alla prima; e se - in caso affermativo - l'eliminazione di tale vincolo possa essere formalizzata con una delibera della Giunta o del Consiglio comunale, al fine di evitare la stipula di nuovi, numerosi e dispendiosi atti pubblici.

Si deve in primo luogo segnalare che già in passato è stato reso parere (n. 116/07) su questioni attinenti i vincoli convenzionali relativi all'edilizia residenziale pubblica.

Per comodità di lettura si riportano alcuni stralci di detto parere.

““““““““““

Ai fini della soluzione della questione sottoposta al Servizio di consulenza occorre prendere le mosse dalla **normativa dettata in tema di edilizia residenziale pubblica**.

E' risaputo che essa si propone di dare concreta attuazione al diritto all'abitazione garantito dalla stessa Costituzione (art. 47 Cost) attraverso interventi preordinati a contenere i costi di acquisto degli immobili ed i canoni di locazione, al fine di consentire anche alle fasce sociali più deboli di soddisfare il bisogno di un'abitazione dignitosa. Detta finalità è stata perseguita attraverso l'emanazione di numerose leggi che si sono succedute nel corso degli anni, purtroppo senza soluzione di continuità e prive del necessario coordinamento, così che si sono registrati rilevanti problemi applicativi.

Benché la legislazione manchi di organicità relativamente a specifici aspetti, in linea generale le caratteristiche peculiari della materia in esame si possono riassumere come segue.

Ai sensi dell'art. 1 DPR 1035/72, sono definiti di edilizia residenziale pubblica queglii *“alloggi costruiti o da costruire da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso dello Stato”*.

Nell'edilizia residenziale pubblica sono ricomprese, per ciò che qui rileva, due differenti tipologie di intervento:

- l'“edilizia sovvenzionata”, riconducibile ad un'azione diretta degli enti pubblici che finanziano per intero la costruzione degli alloggi, poi assegnati in locazione ai nuclei familiari con reddito particolarmente basso;
- l'“edilizia convenzionata e agevolata” che è, invece, attuata attraverso la collaborazione di soggetti pubblici e privati che formalizzano in una convenzione le modalità di realizzazione degli alloggi e le condizioni della loro vendita o cessione in locazione. Si tratta, in sostanza, di una forma di edilizia semi-privata, parzialmente finanziata dagli Enti pubblici ed attuata su aree comprese nei piani di zona, assegnate con procedure ad evidenza pubblica ad operatori privati che debbono presentare particolari garanzie e referenze. Sono tali, ai sensi dell'art. 7 della L. 179/1992, le cooperative edilizie a proprietà individuale o indivisa, le imprese di costruzione ed i privati *“che intendano costruire o recuperare abitazioni da assegnare in proprietà”*, gli IACP ed i loro consorzi.

La L. 5 agosto 1978 n. 457, rubricata “Norme per l'edilizia residenziale”, ha chiarito che detti interventi debbono essere attuati all'interno di un piano di zona e debbono realizzarsi nel rispetto di una convenzione, ossia di un contratto stipulato tra il privato e l'Ente pubblico (normalmente

il Comune) contenente precise ed obbligatorie prescrizioni sull'uso urbanistico – edilizio dell'area.

Il contenuto della convenzione è determinato tassativamente dall'art. 35 L. 865/1971: in particolare, la convenzione relativa al trasferimento di aree in proprietà deve contenere il prezzo di cessione delle aree, l'elencazione delle opere di urbanizzazione, indicazioni tecniche sulle modalità costruttive dell'intervento, precisazioni sui termini di inizio e ultimazione dei lavori, la quantificazione delle spese di progettazione e la stima dei finanziamenti, i criteri per la determinazione dei canoni di locazione e dei prezzi di messa in vendita degli alloggi, nonché la durata di validità della concessione ( *“non superiore a 30 e non inferiore a 20”* secondo il richiamato art. 8 L. 10/77) e le sanzioni per l'inosservanza degli obblighi in essa stabiliti.

Ai fini della presente trattazione va evidenziato il fatto che l'art. 23, co. II, L. 179/92 ha abrogato i commi 15-19 dell'art. 35 L. 865/1971, i quali prevedevano pesanti limitazioni alla trasferibilità degli alloggi consistenti:

- = nel divieto di alienare l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà per la durata di un decennio decorrente dal momento del rilascio della licenza di abitabilità (co.15);
- = nell'obbligo, per i successivi dieci anni, di cedere gli alloggi esclusivamente a soggetti di cui fosse accertato il possesso dei requisiti previsti per l'assegnazione di case popolari, concordando il prezzo nei limiti predeterminati dall'Ufficio Tecnico Erariale (co.16);
- = nel diritto del proprietario, alla scadenza del ventennio, di cedere l'alloggio a chiunque, previo versamento al Comune della differenza tra il valore rivalutato dell'area al momento dell'acquisto e quello quantificato dall'Ufficio Tecnico Erariale al momento della cessione (co.17);
- = nell'obbligo di locare gli immobili solo a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sino al momento in cui il proprietario non abbia provveduto al versamento della somma indicata dal comma 17 (co.18).

Gli atti di disposizione realizzati in contrasto con le sovra indicate rigorose prescrizioni erano nulli (co. 19). L'allora legislatore riteneva, infatti, che i limiti alla libera alienabilità costituissero prescrizioni di ordine pubblico giustificate dall'esigenza di prevenire la speculazione immobiliare e garantire l'attuazione di una politica abitativa perequativa.

**Come si è detto, tali limiti sono stati abrogati dall'art. 23 co. II L. 179/92**, mentre l'art. 20 della medesima legge ha dettato una nuova e meno rigorosa disciplina in tema di commerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, fissando condizioni al trasferimento ed alla locazione solo per gli alloggi di edilizia agevolata. Prevede, infatti, l'art. 20, tuttora vigente: *“a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, nei primi cinque anni decorrenti dall'assegnazione o dall'acquisto e previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi, sopravvenuti e documentati motivi. Decorso tale termine, gli alloggi stessi possono essere alienati o locati”*.

(...)

Si impone, pertanto, di esaminare un secondo conseguente problema relativo alla **perdurante validità delle previsioni contenute dalla convenzione**. Detta indagine appare essenziale nel caso in esame, in considerazione del fatto che, successivamente alla stipula, sono intervenute modifiche legislative che hanno apportato notevoli cambiamenti nella materia. In particolare, il capo VII della L. 179/92 contiene una serie di disposizioni il cui filo conduttore è la “flessibilità” confermata dalla circostanza che il suo articolo 23 ha abrogato i commi 15 – 19 dell'art. 35 L. 865/1971 che prevedevano limiti generali all'alienabilità ed alla locazione degli alloggi realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica. Rimangono, quindi, operanti solo le disposizioni che prevedono specifiche ipotesi di divieto di cessione degli alloggi di edilizia sovvenzionata (vedasi, ad esempio, l'art. 17 del DPR 1035/1972) e le norme che recano limitazioni, ma non impedimenti assoluti, al trasferimento degli alloggi di edilizia agevolata come, appunto, l'art. 20 L. 179/92 che, già si è visto, ne consente l'alienazione e la locazione solo in via eccezionale nei cinque anni successivi all'acquisto.

Il mutato quadro legislativo ha imposto di interrogarsi sugli effetti prodotti dalle nuove disposizioni rispetto ai vincoli contenuti nelle convenzioni precedentemente stipulate.

Già *ante* riforma era conclusione pacifica in giurisprudenza che i Comuni non potessero introdurre nelle convenzioni limiti alla commercialità degli immobili più stringenti di quelli previsti dal legislatore nazionale, sul presupposto che vi ostava la riserva di legge di cui all'art. 42 co. II Costituzione (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 9/90: *“Poiché l'art. 35, comma 14-17, l.*

*22 ottobre 1971, n. 865, stabilisce una disciplina limitativa della commerciabilità degli alloggi, l'autorità comunale non può disporre ulteriori restrizioni ostandovi la riserva di legge prevista nell'art. 42, comma 2, cost").*

La pressoché radicale eliminazione del divieto temporaneo di incommerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ha imposto di verificare le conseguenze prodotte dalla riforma sulle convenzioni stipulate anteriormente all'entrata in vigore degli artt. 20 e 23 L. 179/92. I commentatori hanno raggiunto posizioni contrastanti. Taluni ritenevano che occorresse un intervento espresso di modifica di ogni convenzione, altri consigliavano di procedere, comunque, all'adeguamento delle clausole contrastanti con il nuovo dettato normativo, altri, infine, affermavano che i vincoli precedentemente prospettati fossero caducati automaticamente (cfr. G. Casu, Edilizia residenziale pubblica in Consiglio Nazionale del Notariato, marzo 1992, 13 estratto). Tale ultima teoria ha avuto l'avvallo della giurisprudenza che ha considerato nulle le clausole ostative agli atti di disposizione degli alloggi, con conseguente loro sostituzione di diritto, ex artt. 1339 e 1419 c.c., con le previsioni contenute nella L. 179/92 (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 01 dicembre 2003, n. 5458; Cass. Civ., sent. 24568/06).

La risposta agli interrogativi posti da codesto Comune richiede, pertanto, di analizzare il contenuto delle singole clausole previste dalla convenzione, verificandone la compatibilità con il mutato quadro normativo. Ciò, in concreto, richiede di **distinguere il regime di disponibilità previsto per gli alloggi di “edilizia sovvenzionata” da quello disposto per gli immobili di “edilizia agevolata”**, posto che, come si è detto, per i primi restano in vigore solo le specifiche ed eccezionali ipotesi di divieto di cessione contenute in norme settoriali, mentre per i secondi opera esclusivamente il limite all'alienabilità nel termine quinquennale ex art. 20 L. 179/92. Si impone, pertanto, di **verificare se la convenzione contenga clausole dal contenuto maggiormente limitativo rispetto alla previsione normativa oggi vigente, poiché, per tale ipotesi, la giurisprudenza sopra richiamata ne impone l'inapplicabilità e la sostituzione di diritto con le norme attualmente regolanti la materia**.

Conclusivamente, non vi sono impedimenti a che il Comune si conformi alla liberalizzazione del settore dell'edilizia residenziale pubblica, ormai in atto da oltre un decennio, recependo ed applicando i principi elaborati dalla L. 179/92. Ovviamente, occorre considerare che il costruttore aveva, a suo tempo, accettato in sede contrattuale le limitazioni riguardanti la

commerciabilità degli alloggi, costruendo il suo programma su tale presupposto. Pertanto, qualora la convenzione originaria assoggetti i trasferimenti degli immobili a pesanti controlli degli enti pubblici e ne subordini la cessione a condizioni più restrittive di quelle ora previste, pare, comunque, opportuno che il Comune motivi adeguatamente la ragione per cui ritiene di disapplicare la normativa convenzionale, giustificandola non solo con il sopravvenire di nuove disposizioni legislative, ma anche sulla base di una ponderata valutazione della miglior rispondenza dei nuovi criteri alla diversa realtà sociale del Comune.

\*\*\*\*\*

Le considerazioni e gli argomenti esposti nel parere n. 116/07 risultano validi e significativi anche con riferimento al quesito in esame.

Il riferimento formulato nel quesito alla decisione resa da Cass. Sez. II n. 13006 del 2.10.2000 conferma le indicazioni sopra riferite - relativamente alla edilizia convenzionata, trattandosi dell'applicazione degli artt. 7 e 8 L. 10/77, ora abrogati e trasfusi negli artt. 17 e 18 del T.U. Edilizia - in ordine al divieto per il Comune di prevedere restrizioni alla commerciabilità ulteriori rispetto al dettato normativo; infatti, un'altra massimazione di detta sentenza così recita: ""Il socio di una cooperativa, costruttrice di alloggi su concessione edilizia rilasciata a contributo ridotto, che vende l'alloggio assegnatogli, non è obbligato a non superare il prezzo stabilito dalla convenzione-tipo, approvata dalla regione, ai sensi dell'art. 7 legge 28 gennaio 1977 n. 10, perché destinatario dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione e i canoni di locazione nei limiti fissati da detta convenzione, trasfusa in quella con il comune - o nell'equivalente atto d'obbligo - e per la durata di validità di quest'ultima, è soltanto il costruttore titolare della concessione o colui che è in questa subentrato"".

Con la decisione in esame la Corte rileva che la legge 10/77, in materia di edilizia convenzionata, dispone che il contributo per il rilascio della concessione edilizia è ridotto qualora il concessionario si impegni, a mezzo di convenzione con il Comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo (articolo 7), convenzione — questa — approvata dalla regione, e cui si uniformano le convenzioni comunali, essenzialmente in ordine alla indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi, alla determinazione dei relativi prezzi di cessione o dei canoni di locazione ed alla durata di validità, non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni, con previsione che ogni pattuizione

stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente (articolo 8).

Il testo normativo è chiaro nell'individuare in chi abbia ottenuto la concessione edilizia a contributo ridotto, e, quindi, concluso con il Comune la convenzione necessaria (ovvero l'atto d'obbligo equivalente), il destinatario degli obblighi assunti di contenere i prezzi di cessione e i canoni di locazione degli alloggi, nei limiti indicati nella stessa convenzione e per la prevista durata di sua validità.

Ritenere che questi obblighi vincolino altri soggetti (diversi dal mero subentrante nella posizione di concessionario), e, in particolare, gli acquirenti degli alloggi dal concessionario costruttore non trova giustificazione nella esplicita norma di legge, che non esprime alcun riferimento soggettivo ulteriore rispetto a quello del concessionario costruttore, del Comune e della regione, e che, per l'appunto, all'accordo (o atto d'obbligo equivalente) di cui è parte specifica il concessionario costruttore, e, quindi, a quest'ultimo, ricollega l'impegno di alienare o locare a prezzi limitati gli alloggi costruiti con concessione rilasciata a contributo ridotto in forza di quell'impegno, da lui assunto.

Va inoltre considerato che il previsto adeguamento del prezzo di cessione e dei canoni di locazione degli alloggi, commisurato com'è agli indici ufficiali Istat dei costi di produzione intervenuti dopo la stipula delle convenzioni (articolo 8, comma 4), è pienamente coerente con l'esposto limite soggettivo, al concessionario costruttore, dell'impegno assunto di contenere il prezzo di cessione od il canone di locazione degli alloggi costruiti, a fronte del connesso - ed a lui soltanto riconosciuto - beneficio di riduzione del contributo per il rilascio della concessione edilizia.

Si segnala infine che il Consiglio Nazionale del Notariato - con la lettera di risposta a quesito n. 5921 del 29 settembre 2005 - mostrava di condividere il disposto di Cass. 13006/2000 ed affermava che “nel caso dell'art. 7 della legge n. 10 del 1977 il divieto è convenzionale, deriva da una fonte negoziale (sia pur obbligata), e si caratterizza per l'impegno che un soggetto (il concessionario) assume a non praticare prezzi superiori a quelli determinati dalle convenzioni tipo”; e concludeva affermando che “la norma non impone che tale “impegno” vada poi a caratterizzare anche la posizione dei successivi acquirenti nelle ulteriori vicende circolatorie del

bene ed è quindi quasi scontato che la Cassazione (che peraltro ben distingue la posizione del subentrante nella concessione) abbia concluso nel senso della non applicabilità del divieto al sub-acquirente”.

In conclusione, si può ritenere che in forza della normativa vigente e della giurisprudenza sopra citata i vincoli convenzionali relativi alla determinazione del prezzo degli alloggi di edilizia agevolata e convenzionata per le cessioni successive alla prima non siano più efficaci ed operanti; per l'edilizia agevolata opera esclusivamente il limite all'alienabilità nel termine quinquennale *ex art. 20 L. 179/92*, termine che per gli immobili realizzati in forza di convenzioni stipulate tra il 1987 ed il 1989 è con ogni probabilità già decorso.

Appare in effetti opportuno che di tale inefficacia si dia atto in una delibera di Giunta, adeguatamente motivata, che possa anche valere a costituire supporto di legittimazione per i soggetti che intendano alienare i propri alloggi.