

ALLEGATO A

OGGETTO: RICOGNIZIONE DELLE CONVENZIONI IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE ECONOMICO POPOLARE, STIPULATE DAL COMUNE DI PALAZZOLO SULL'OGLIO.

ALLEGATO A

PREMESSA.

Nel territorio del Comune di Palazzolo sull'Oglio sono stati realizzati nel corso degli ultimi decenni diversi Piani di edilizia economico popolare (PEEP), ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167 e s.m.i. *“Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare”*.

L'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n.865 *“Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata”*, nel sostituire l'articolo 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167, ha introdotto gli aspetti gestionali riguardanti le modalità di assegnazione delle aree Peep, la loro trasformazione edilizia e i loro limiti di utilizzo.

Per l'attuazione sul territorio comunale di tali comparti di edilizia economica e popolare ai sensi della legge n. 167/1962, il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha quindi proceduto a partire dagli anni '70 alla stipula delle relative Convenzioni per la cessione in diritto di superficie o in diritto di proprietà delle aree ivi comprese, ai sensi del citato articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n.865, con i diversi operatori (Cooperative ed Imprese), che sono risultati assegnatari delle aree ricadenti all'interno degli stessi comparti.

I predetti comparti di edilizia economica e popolare sono stati attuati in archi temporali diversi e, pertanto, le relative Convenzioni (si veda *“Allegato A1 - Elenco Convenzioni PEEP”*) riflettono le numerose modifiche che il citato articolo 35 della legge n. 865/1971 ha subito nel corso degli anni.

Di seguito, si richiamano le precedenti deliberazioni sulla materia in oggetto, assunte dal Comune di Palazzolo sull'Oglio:

- deliberazione della Giunta Comunale in data 8 febbraio 1994 - n. 137 recante *“Abrogazione articolo 35 della Legge 22.10.1971, n. 865 – commi 15, 16, 17, 18, 19”*;
- deliberazione della Giunta Comunale in data 26 ottobre 1995 - n. 558 *“Articolo 35 Legge 865/71: Determinazione delle condizioni e delle modalità di concessione delle aree in diritto di superficie dei Piani di Zona in località San Giuseppe e San Rocco – Approvazione dello schema del preliminare di Convenzione”*, con la quale sono state determinate le condizioni e le modalità di concessione delle aree in diritto di superficie dei Piani di Zona in località S. Giuseppe e S. Rocco ed è stato approvato il relativo schema del preliminare di Convenzione;
- deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 maggio 2003 – n. 26 *“Ricognizione atti convenzionali urbanistici adottati in tema di Edilizia economica e popolare e provvedimenti conseguenti”*;
- deliberazione del Consiglio Comunale in data 29 novembre 2008 – n. 88, avente ad oggetto *“Approvazione criteri ed indirizzi per determinazione importi relativi alla trasformazione in diritto di proprietà delle aree concesse in diritto di superficie all'interno dei P.E.E.P.”*;
- deliberazione del Consiglio Comunale in data 3 marzo 2003 – n. 7 *“Approvazione dello Schema di Convenzione per l'utilizzo di aree assegnate nel Piano di Zona per l'edilizia economico – popolare di Mura”*, con la quale veniva approvato lo schema di Convenzione per la cessione in proprietà delle aree del piano di edilizia economica popolare (PEEP) del quartiere di Mura approvato con D.G.R. della Lombardia n. 28060 del 29 aprile 1997;
- deliberazione del Consiglio Comunale in data 30 settembre 2014 – n. 62 *“Convenzioni Urbanistiche stipulate per l'assegnazione delle aree del Piano di Zona di Mura. Approvazione dei criteri per la cessione degli alloggi successiva alla prima assegnazione”*.

ALLEGATO A

TIPOLOGIA CONVENZIONI EDILIZIA RESIDENZIALE ECONOMICO POPOLARE.

Nell'ambito delle convenzioni di edilizia residenziale pubblica, ossia quelle disciplinate dall'articolo 35 della L. n. 865/1971, si possono individuare quattro tipologie di convenzioni, aventi ad oggetto la piena proprietà, in connessione con l'evoluzione della normativa in materia:

- a. le convenzioni stipulate antecedentemente alla entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, cd. Ferrarini – Botta (ossia, prima del 15 marzo 1992), disciplinate dagli originari commi 11-19 dell'articolo 35, della legge n. 865/1971;
- b. le convenzioni stipulate senza divieti di alienazione (e senza vincolo di prezzo massimo di cessione), fra il 15 marzo 1992 e il 31 dicembre 1996, ossia dalla entrata in vigore della legge n. 179/1992, che ha abrogato i commi 15, 16, 17, 18 e 19, dell'articolo 35 della legge n. 865/1971 e s.m.i. fino alla previsione normativa del vincolo di prezzo massimo di cessione, introdotto dal primo gennaio 1997, dalla legge n. 662/1996;
- c. le convenzioni stipulate fra il 1° gennaio 1997 e il 30 giugno 2003, ossia dall'introduzione del vincolo di prezzo massimo alla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001, con il nuovo comma 13 dell'articolo 35 della legge n. 865/1971 che richiamava l'articolo 8, commi 1,4,5 della legge n. 10/1977;
- d. le convenzioni stipulate dopo il 30 giugno 2003 (data di entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001), con il comma 13 dell'articolo 35 della legge n. 865/1971, che richiama l'articolo 18, commi 1, 4, 5, del D.P.R. n. 380/2001, che ha sostituito l'articolo 8 della legge n. 10/1977.

Per espressa previsione di legge, da tali convenzioni scaturisce un vincolo relativo alla determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione degli alloggi, che pertanto possono essere immessi nel mercato solo a determinate condizioni.

La sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Riunite, 16 settembre 2015 - n. 18135, ha statuito che tale vincolo sui prezzi di cessione degli alloggi e sui relativi canoni di locazione, in assenza di convenzione *ad hoc* tra il proprietario e il Comune, segue il bene nei passaggi a titolo oneroso anche successivi al primo trasferimento, con efficacia indefinita.

Tale sentenza, peraltro, afferma che il problema della vendita degli alloggi di edilizia convenzionata soggetti al vincolo sulla determinazione del prezzo è stato oggetto, nel tempo, di un'interpretazione ondivaga, che ha risentito della successione anche ad intervalli di tempo molto brevi, di emendamenti della disciplina legale: *“Un primo indirizzo ha valorizzato soprattutto l'autonomia negoziale delle parti, quale principio informatore generale in materia; pervenendo alla conclusione che sia i divieti di alienazione, che i criteri normativi di determinazione del prezzo (o del canone di locazione) fossero applicabili, soggettivamente, solo al primo avente causa; e cioè, al costruttore, titolare della concessione rilasciata a contributo ridotto e parte della convenzione-tipo stipulata con il Comune: senza alcun riflesso sui successivi subacquirenti (Cass., Sez. 2, 4 aprile 2011 n. 7630; Cass., sez. 2, 2 ottobre 2000 n. 13006).*

Si contrappone ad esso l'opposta tesi secondo cui la disciplina vincolistica promana da norme imperative, anche se per il medio di convenzioni tra il Comune e il concessionario (a contenuto, peraltro, predeterminato dalla legge ed inderogabile): con la conseguenza che l'eventuale violazione dei parametri legali sul prezzo di cessione sarebbero affetti da nullità ex articolo 1418 cod. civ. e sostituiti mediante inserzione automatica del corrispettivo imposto dalla legge (art. 1339 c.c. e art. 1419 c.c., comma 2).

...omissis...

La ricostruzione ermeneutica della disciplina normativa è resa particolarmente laboriosa per effetto della ricordata stratificazione, ripetuta e ravvicinata nel tempo, di interventi legislativi che ne hanno modificato profondamente l'impianto originario. Come rivelato, del resto, dalle stesse oscillazioni giurisprudenziali sul tema.”.

ALLEGATO A

La rimozione del vincolo ai fini della alienazione degli alloggi di edilizia economica popolare nel libero mercato, è oggi consentita nel rispetto della legge n. 448/1998 in base all'articolo 31 - comma 49-bis, come introdotto dall'articolo 5, comma 3-bis, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e sostituito dall'articolo 25-undecies, comma 1, lett. a), D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Successivamente, il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge 448/1998 è stato sostituito dall'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

In particolare, si richiama che il D.L. 119 del 2018 (come anzidetto modificativo dell'articolo 31 - commi 49 bis e seguenti della legge n. 448 del 1998), ha consentito la rimozione di tali vincoli di prezzo attraverso la stipula, da parte di qualunque persona fisica interessata (anche se non più proprietaria dell'alloggio), di un'apposita convenzione di affrancazione con il Comune, con efficacia retroattiva: cioè idonea a sanare qualsiasi vizio, anche nelle pregresse alienazioni dell'alloggio.

Lo stesso decreto legge aveva però demandato l'esatta determinazione del corrispettivo di tale affrancazione ad un successivo decreto ministeriale, quest'ultimo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 novembre 2020 e costituito dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 151 del 28 settembre 2020, entrato in vigore il 25 novembre 2020 recante "Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata".

Infine, come sopra richiamato nell'anno 2021, l'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 ha così sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998:

"49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all' articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, stipulati a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari, per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 del presente articolo. In ogni caso, il corrispettivo di affrancazione così determinato non può superare il limite massimo di euro 5.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati. I soggetti interessati possono presentare, di propria iniziativa, istanza di affrancazione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse. Il comune deve rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. La percentuale di cui al primo periodo del presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con 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. Il decreto di cui al periodo precedente individua altresì i criteri e le modalità per la concessione, da parte dei comuni, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. Nel caso in cui il corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e il corrispettivo dell'affrancazione sono determinati in misura corrispondente al limite massimo previsto dal comma 48 e dal presente comma, decade quanto previsto dall' articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e relativi decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze.

ALLEGATO A

La deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 48 individua altresì i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. In ragione del maggior valore patrimoniale dell'immobile, conseguente alle procedure di affrancazione e di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà, le relative quote di spesa possono essere finanziate mediante contrazione di mutuo. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli immobili in regime di locazione ai sensi degli articoli da 8 a 10 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, compresi nei piani di zona convenzionati."

Sempre con riferimento alla materia in oggetto, è utile ricordare che:

- la Corte costituzionale, con sentenza 6 ottobre - 5 novembre 2021, n. 209, ha dichiarato, fra l'altro, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, come modificato dal citato articolo 25-undecies del D.L. n. 119 del 2018, sollevata in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato"»; ha dichiarato, inoltre, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, come modificato dal citato articolo 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'articolo 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'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.
- la Corte costituzionale, con altra sentenza 23 settembre - 5 novembre 2021, n. 210, ha dichiarato, fra l'altro, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, come modificato dal citato articolo 25 - undecies - del D.L. n. 119 del 2018, sollevata in riferimento alla «normativa comunitaria relativa al divieto di "aiuti di Stato"»; ha dichiarato, inoltre, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, come modificato dal citato articolo 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'articolo 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'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Premesso tutto quanto sopra riepilogato, di seguito si riporta il quadro normativo di riferimento per la materia in oggetto ed una ricognizione delle Convenzioni stipulate tra il Comune di Palazzolo sull'Oglio ed i diversi operatori, per l'attuazione dei piani di edilizia economico popolare sul territorio comunale e la cessione delle aree ivi comprese in diritto di superficie e in diritto di proprietà.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO:

Si riepiloga di seguito il quadro normativo di riferimento, richiamando le modifiche intervenute, con particolare riferimento all'articolo 35 della legge n. 865/1971 e all'articolo 31 della legge n. 448/1998:

- legge 18 aprile 1962, n. 167 e s.m.i.;
- legge 22 ottobre 1971, n.865, articolo 35, che è stato oggetto di numerose modifiche che hanno inciso in forma strutturale sulle sue disposizioni, tra le quali si richiamano:
 - legge 17 febbraio 1992, n. 179:
 - articolo 23 – comma 2: abroga i commi 15, 16, 17, 18 e 19, dell'articolo 35;
 - articolo 23 – comma 3: introduce un comma finale all'articolo 35;
 - legge 23 dicembre 1996, n. 662:
 - articolo 3 - comma 63 - lett. a): modifica dell'articolo 35 - comma 8;
 - articolo 3 - comma 63 - lett. b): modifica dell'articolo 35 - comma 10;

ALLEGATO A

- articolo 3 - comma 63 - lett. c) modifica dell'articolo 35 - comma 11;
- articolo 3 - comma 63 - lett. d): modifica dell'articolo 35 - comma 12;
- articolo 3 - comma 63 - lett. e): modifica dell'articolo 35 - comma 13;
- legge 30 aprile 1999, n. 136, che nel modificare l'articolo 3 della legge n. 662/96 ha disposto:
 - con l'articolo 7 - comma 3, la modifica dell'articolo 35, comma 10;
 - con l'articolo 7 - comma 4, la modifica dell'articolo 35, comma 11;
 - con l'articolo 7 - comma 5, la modifica dell'articolo 35, comma 12;
- Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269, che nel modificare l'articolo 7 – comma 4 – della legge 136/1999, ha disposto:
 - con l'articolo 39 - comma 14-quinquies, la modifica dell'articolo 35 - comma 11.
- legge 28 gennaio 1977, n. 10 - articolo 8 (abrogato dall'articolo 136 del D.P.R. 380 del 2001 e riproposto nell'articolo 18 dello stesso T.U.E.);
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i. - articolo 18;
- legge 23 dicembre 1998, n. 448, articolo 31, commi 45 e seguenti, modificati e integrati in particolare da:
 - Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70: articolo 5 - comma 3bis: introduzione dei commi 49-bis e 49-ter all'articolo 31;
 - Decreto Legge 29 dicembre 2011, n. 216: articolo 29, comma 16-undecies: modifica del comma 49-bis dell'articolo 31;
 - Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95: articolo 23-ter, comma 1-bis: modifica del comma 46, lettera a), dell'articolo 31;
 - legge 27 dicembre 2012, n. 147: articolo 1 - comma 392: modifica dell'articolo 31, comma 48;
 - Decreto Legge 23 ottobre 2018, n. 119: articoli 25-undecies, comma 1, lettere a) e b) e comma 2: modifica del comma 49-bis, introduzione del comma 49-quater dell'articolo 31;
 - Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108: l'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), ha sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31;
- Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 151 del 28 settembre 2020, entrato in vigore il 25 novembre 2020 recante “*Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata*”.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Come già ricordato, la citata sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Riunite, 16 settembre 2015 n. 18135 ha statuito la natura *propter rem* del vincolo sui prezzi di cessione degli alloggi e sui relativi canoni di locazione, per cui in assenza di convenzione *ad hoc* tra il proprietario ed il Comune, esso segue il bene in tutti i passaggi a titolo oneroso anche successivi al primo trasferimento, sia nel caso di concessione in diritto di superficie che di cessione in proprietà.

Di seguito, si riporta una tabella che riepiloga le tipologie di Convenzioni (sia per la concessione di aree in diritto di proprietà che per la concessione di aree in diritto di superficie) e relativi vincoli in base alla data di stipula delle Convenzioni stesse e che riporta una sintesi della modifica delle condizioni di trasformazione e liberalizzazione previste dall'articolo 31 della legge 448/1998 e s.m.i..

ALLEGATO A

CONVENZIONI E VINCOLI				
TIPOLOGIA CONVENZIONE	PREZZO MASSIMO DI CESSIONE	PREZZO MASSIMO PER VENDITE SUCCESSIVE ALLA PRIMA	AFFRANCAZIONE PREZZO MASSIMO	NOTE
Convenzione in diritto di superficie o in proprietà ante Legge 865/71	No ma poteva essere previsto pattiziamente	No ma poteva essere previsto pattiziamente	No se non è previsto pattiziamente un prezzo massimo di cessione	Ai sensi dell'articolo 36, legge n. 865/71, le disposizioni dell'articolo 35 della stessa legge non si applicano per le aree PEEP assegnate alle cooperative edilizie ovvero imprese di costruzione in data antecedente l'entrata in vigore della legge 865/71 (31/10/1971).
Convenzione in diritto di superficie ex articolo 35 – comma 8, L. 865/71.	Sì	Sì	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis legge n. 448/1998 e s.m.i.; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	Durata della convenzione da un minimo di 60 anni ad un massimo di 99 anni, rinnovabile.
Convenzione in proprietà ex articolo 35, L. 865/71 ante 1992.	Sì	Sì per orientamento di legittimità (Cassazione SS.UU. 18135/2015)	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis legge n. 448/1998 e s.m.i.; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	Convenzioni disciplinate dai vecchi commi 13-19 dell'articolo 35 della legge n. 865/1971. I commi da 15 a 19 sono stati abrogati dall'articolo 23 – c. 2 – della legge n. 179/1992.
Convenzione in proprietà ex articolo 35, L. 865/71 dal 1992 al 1996.	No ma può essere previsto pattiziamente	Sì per orientamento di legittimità (Cassazione SS.UU. 18135/2015)	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis legge n. 448/1998 e s.m.i.; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	A seguito dell'abrogazione dei commi 15-19 dell'articolo 35, L. 865/71, tali convenzioni erano disciplinate solo dai commi 13 e 14 ante legge n. 662/1996 che non prevedevano alcun vincolo.
Convenzione in proprietà ex articolo 35, L. 865/71 dal 1992 al 1996 in poi.	No ma può essere previsto pattiziamente	Sì per orientamento di legittimità (Cassazione SS.UU. 18135/2015)	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis legge n. 448/1998 e s.m.i.; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	A seguito dell'abrogazione dei commi 15-19 dell'articolo 35, legge n. 865/71, tali convenzioni erano disciplinate solo dai commi 13 e 14 ante legge n. 662/1996 che non prevedevano alcun vincolo.

RICOGNIZIONE CONVENZIONI STIPULATE CON IL COMUNE DI PALAZZOLO SULL'OGLIO

In considerazione della sopra riepilogata in sintesi successione di leggi in tema di edilizia economico popolare convenzionata e delle conseguenti pronunce giurisprudenziali, si è reso necessario procedere ad effettuare una ricognizione della Convenzioni stipulate dal Comune di Palazzolo sull'Oglio per l'attuazione dei piani di edilizia economico popolare e la cessione, in diritto di superficie o in diritto di proprietà delle aree ivi comprese, aggiornata alle modifiche normative e alle pronunce giurisprudenziali intervenute.

In particolare, di seguito, si riporta una ricognizione dei vincoli vigenti nelle Convenzioni stipulate per la cessione di aree in diritto di proprietà e in diritto di superficie per l'attuazione di piani di edilizia economico popolare e, nell'ambito di tale ricognizione, vengono altresì previsti criteri e procedure per la rimozione dai vincoli di prezzo massimo di cessione, laddove tuttora esistenti, gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata ai sensi dell'articolo 49bis della legge 448/1998, criteri e procedure che superano ed annullano qualsiasi disposizione contrastante contenuta in precedenti atti di livello comunale in premessa richiamati.

1) CONVENZIONI PER LA CESSIONE DI AREE IN DIRITTO DI PROPRIETÀ', STIPULATE PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992).

Per gli alloggi realizzati in aree cedute in proprietà, l'articolo 35 della legge 865/1971, nel suo testo originario, in vigore sino al 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179), prevedeva una serie di divieti di alienazione, la cui inosservanza era sancita con la nullità degli atti di alienazione (tali dovendosi ritenere sia gli atti traslativi della piena proprietà che gli atti costitutivi di diritti reali limitati e sia gli atti a titolo oneroso che gli atti a titolo gratuito, rimanendo esclusi solo gli atti di divisione e gli atti costitutivi di garanzie reali).

In particolare:

- il comma 15° prevedeva che l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà non poteva essere alienato a nessun titolo, né su di esso poteva costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità;
- il comma 16° prevedeva che decorso il periodo di tempo previsto dal comma 15°, l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento poteva avvenire esclusivamente a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari, al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale, tenendo conto dello stato di conservazione della costruzione, del valore dell'area su cui essa insiste, determinati ai sensi dell'articolo 16 della stessa legge e prescindendo dalla loro localizzazione, nonché del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario;
- il comma 17° prevedeva che dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio poteva trasferirne la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento della alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza era valutata dall'ufficio tecnico erariale ed era riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvedeva a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma era destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari;
- il comma 18° prevedeva che l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà poteva essere dato in locazione, sino a che non sia stata pagata a favore del comune o del consorzio di comuni la

ALLEGATO A

somma di cui al comma precedente, esclusivamente a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, al canone fissato dall'ufficio tecnico erariale secondo i criteri di cui al sedicesimo comma. Il versamento della somma poteva essere effettuato, decorso il termine di 20 anni, direttamente dal proprietario, al comune o consorzio di comuni, indipendentemente dal trasferimento della proprietà dell'alloggio;

- il comma 19° prevedeva che gli atti compiuti in violazione delle disposizioni contenute nei quattro precedenti commi erano nulli. Detta nullità poteva essere fatta valere dal comune o da chiunque altro vi abbia interesse e poteva essere rilevata d'ufficio dal giudice;
- il comma 20° prevedeva che chiunque in virtù del possesso dei requisiti richiesti per l'assegnazione di alloggio economico o popolare abbia ottenuto la proprietà dell'area e dell'alloggio su di essa costruito, non poteva ottenere altro alloggio in proprietà dalle amministrazioni o dagli enti indicati nella stessa legge o comunque costruiti con il contributo o con il concorso dello Stato a norma dell'articolo 17 del D.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2.

Con la legge 17 febbraio 1992, n. 179, entrata in vigore il 15 marzo 1992, l'articolo 35 della legge 865/1971 è stato notevolmente modificato, considerato che l'articolo 23 di tale legge ha abrogato i commi da 15 a 19 dell'articolo 35 della legge 865/1971; sono stati, pertanto, abrogati i divieti di alienazione e i limiti previsti da tali commi.

Con la legge 28 gennaio 1994, n. 85, è stato quindi modificato l'articolo 20, comma 1, della legge 179/1992 che così ora dispone *“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”*.

Circa la vigenza dei divieti e dei limiti previsti dal testo originario dell'articolo 35 della legge 865/1971 a seguito dell'abrogazione disposta dalla legge 179/1992, sono state espresse opinioni diverse:

- secondo una prima opinione gli atti aventi ad oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 continuavano ad essere disciplinati dalle norme in vigore prima del 15 marzo 1992, in quanto per individuare la disciplina applicabile bisognava aver riferimento non tanto alla data in cui interveniva la alienazione, bensì alla data in cui era stata stipulata la convenzione, fonte della disciplina di tutti i rapporti che direttamente o indirettamente ne discendevano, con la conseguenza che anche ad atti di alienazione di alloggi realizzati su aree PEEP stipulati dopo il 15 marzo 1992, se realizzati su aree acquisite con convenzione stipulata prima di tale data, continuavano ad applicarsi i divieti di alienazione sanzionati da nullità. In sostanza, si sosteneva che i divieti di alienazione continuavano ad operare per il solo fatto che gli stessi erano stati richiamati o comunque testualmente riportati nella convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992, riconoscendosi così una sopravvivenza degli stessi all'intervenuta abrogazione delle norme di legge che li prevedevano per il fatto appunto che erano previsti in una convenzione;
- una differente opinione, invece, sosteneva che anche gli atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 si applicava la nuova disciplina introdotta dalla legge 179/1992 con la conseguenza che ad essi non si applicavano più i divieti di alienazione sanzionati con la nullità. Si osservava, infatti, che i divieti di alienazione in questione non erano generati dalla convenzione, ma la loro fonte risiedeva esclusivamente nella legge (come confermato dal fatto che erano presidiati dalla sanzione della nullità la quale non può avere fonte convenzionale, ma solo legale). In altre parole ciò che impediva al proprietario di alloggio realizzato su area PEEP di alienarlo non era la

ALLEGATO A

disciplina contenuta nella convenzione bensì quella contenuta nella legge, con la conseguenza che venuta meno la legge, fonte del divieto, era venuto meno anche il divieto (con decorrenza 15 marzo 1992). Si veda anche al riguardo Consiglio Nazionale del Notariato – GC.ii – 4 agosto 1992 – Commissione Studi – “L’Edilizia residenziale pubblica dopo la legge “Ferarrini-Botta”. Riflessi sull’attività notarile”;

- sostenere il contrario, infatti, avrebbe significato affermare che la nullità prevista da una norma abrogata potesse sopravvivere (non solo per il passato, ma anche per il futuro) sulla base di un richiamo pattizio;
- tale ultima interpretazione, poi, è stata sostenuta dal Ministero dei Lavori Pubblici (nota 2166 del 7/6/1996) e dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione (Sentenza n. 26915 del 10/11/2008) secondo la quale *“In tema di vendita di alloggi di edilizia agevolata, l'articolo 3 della l. n. 85/1994, nel modificare l'articolo 20, comma I, della l. n. 179/1992, ha liberalizzato, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione di tali beni da parte dei proprietari o assegnatari, stabilendo solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile, previa autorizzazione della regione, ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi. La nuova disciplina è di immediata applicazione, e vale anche per le alienazioni successive alla sua entrata in vigore, ma relative ad alloggi oggetto di convenzioni ed assegnazioni anteriori alla l. n. 179/1992, poiché a seguito dell'abrogazione, da parte di quest'ultima, delle più restrittive disposizioni dell'articolo 35 della l.n. 865/1971, sono cadute le clausole, contenute nelle convenzioni tra enti pubblici e cooperative di costruzione di tali alloggi, ispirate alle disposizioni abrogate, ed è venuta meno, per i contratti stipulati in violazione dei limiti di alienazione di cui all'articolo 35 della legge n. 865 cit., la nullità prevista da tale norma, non essendo più in vigore il divieto di libera alienabilità post-quinquennale”*;
- anche varie sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si sono pronunciate in merito alla vigenza dei limiti previsti dalla legge 865/1971 di cui si riportano alcuni stralci:
- Parere Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia n. 497/2013/PAR: *“Orbene, la giurisprudenza contabile (cfr. Corte Conti Lombardia, parere n. 500/2012 e n. 344/2009, Sez. Toscana n. 274/2013/PAR), da cui il Collegio non rinviene ragioni per discostarsi in questa sede, ha osservato quanto segue. In mancanza di norme transitorie, è stata consentita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della prefata nuova normativa, la libera alienabilità dei menzionati alloggi, a far data dal primo giorno del sesto anno dalla loro assegnazione o acquisto. Ne discende, altresì, che dalla stessa data, sono state travolte, come affermato dalla Corte di cassazione (v., per tutte, Sez. I, 10 novembre 2008, n. 26915), le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi o in strumenti convenzionali, contrastanti con tale regime di libera alienabilità post-quinquennale degli immobili. Infatti, le convenzioni intercorse tra enti territoriali e pubblici, in generale, con le cooperative di costruzione di tali alloggi, che si siano ispirate alle più restrittive condizioni stabilite nell'articolo 35 l. n. 865/1971 (...) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione da parte del nuovo regolamento liberistico. Sulla stessa linea, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, in ragione della sopravvenuta modifica legislative “trattandosi di materia protetta da riserva di legge, deve ritenersi nulla e sostituita di diritto ai sensi degli articolo 1339 e 1419 c.c., la clausola della convenzione attuativa del programma P.E.E.P. che contenga una disciplina limitativa del regime di commerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica più restrittiva” (v. Tar Lombardia, sez. III, 1° dicembre 2003, n. 5458).”*;
- Parere Sezione Regionale di Controllo per la Toscana n. 274/2013/PAR: *“Nel merito, la soluzione del quesito formulato verte sull'individuazione della disciplina applicabile alle alienazioni avvenute successivamente al 1992, ma inerenti alloggi costruiti su aree assegnate in base a convenzioni anteriori a tale data e, pertanto, disciplinate dalla normativa anteriore,*

ALLEGATO A

che prevedeva un limite ventennale (dal rilascio della licenza di abitabilità) per il trasferimento della proprietà dell'alloggio (o per la costituzione su di essa di un diritto reale di godimento) e l'obbligo di pagamento, a favore del comune che a suo tempo aveva ceduto l'area, di una somma pari alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione e il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istat. (.....) Ne discende che, in mancanza di norme transitorie, è stata consentita, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale norma (ossia dal 19 febbraio 1994), la libera alienabilità dei menzionati alloggi, a far data dal primo giorno del sesto anno dalla loro assegnazione o acquisto. Ne discende, altresì, che dalla stessa data, sono state travolte, come affermato dalla Corte di cassazione (v., per tutte, Sez. I, 10 novembre 2008, n. 26915), "le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi o in strumenti convenzionali, contrastanti con tale regime di libera alienabilità post-quinquennale degli immobili. Infatti, le convenzioni intercorse tra enti territoriali e pubblici, in generale, con le cooperative di costruzione di tali alloggi, che si siano ispirate alle più restrittive condizioni stabilite nell'articolo 35 l. n. 865/1971 (...) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione" da parte del nuovo regolamento liberistico. Sulla stessa linea, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, in ragione della sopravvenuta modifica legislative "trattandosi di materia protetta da riserva di legge, deve ritenersi nulla e sostituita di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419 c.c., la clausola della convenzione attuativa del programma P.E.E.P. che contenga una disciplina limitativa del regime di commerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica più restrittiva" (v. Tar Lombardia, sez. III, 1 dicembre 2003, n. 5458).

6. - Alla luce della citata giurisprudenza, dalla quale la Sezione non ha motivo di discostarsi, la circostanza che la convenzione abbia data anteriore al 1992 è del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della normativa previgente abrogata, in quanto la nuova normativa, nel liberalizzare, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione di tali beni da parte dei proprietari o assegnatari, ha sancito quale unico vincolo quello del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile. In conclusione, a seguito dell'abrogazione della normativa citata, il comune non ha alcun titolo per richiedere il pagamento della differenza di prezzo tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione e il prezzo originario di acquisizione dell'area stessa, né avrebbe motivo alcuno di modificare la convenzione stipulata prima del 1992, le cui clausole contrarie alle norme vigenti sono state, da queste ultime, automaticamente sostituite;

- *Parere Sezione Regionale di Controllo per la Campania n. 69/2017/PAR: "Nel merito, la soluzione del quesito formulato verte sull'individuazione della disciplina applicabile alle alienazioni avvenute successivamente al 15 marzo 1992, ma inerenti alloggi costruiti su aree assegnate in base a convenzioni anteriori a tale data e, pertanto, disciplinate dalla normativa anteriore, che prevedeva un limite ventennale (dal rilascio della licenza di abitabilità) per il trasferimento della proprietà dell'alloggio (o per la costituzione su di essa di un diritto reale di godimento), l'obbligo di pagamento, a favore del comune che a suo tempo aveva ceduto l'area, di una somma pari alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione e il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istat, oltre che vincoli in materia di prezzi di alienazione degli immobili.*

Orbene, l'articolo 35, comma 17, della l. n. 865/1971, poi abrogato dall'articolo 23 della l. n. 179 del 17 febbraio 1992, entrata in vigore il 15 marzo 1992 prevedeva: "Dopo venti anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può trasferirne la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento

ALLEGATO A

dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza è valutata dall'ufficio tecnico erariale ed è riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvede a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma è destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari". L'articolo 20, comma 1, della citata l. n. 179/1992, come sostituito dall'articolo 3 della l. 28 gennaio 1994, n. 85, prescrive, ora, che "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". Ne discende che, in mancanza di norme transitorie, è stata consentita, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale norma (ossia dal 19 febbraio 1994), la libera alienabilità dei menzionati alloggi, a far data dal primo giorno del sesto anno dalla loro assegnazione o acquisto. Ne discende, altresì, che dalla stessa data, sono state travolte, come affermato dalla Corte di cassazione (v., per tutte, Sez. I, 10 novembre 2008, n. 26915), "le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi o in strumenti convenzionali, contrastanti con tale regime di libera alienabilità post-quinquennale degli immobili. Infatti, le convenzioni intercorse tra enti territoriali e pubblici, in generale, con le cooperative di costruzione di tali alloggi, che si siano ispirate alle più restrittive condizioni stabilite nell'articolo 35 l. n. 865/1971 (...) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione" da parte del nuovo regolamento liberistico. Sulla stessa linea, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, in ragione della sopravvenuta modifica legislativa "trattandosi di materia protetta da riserva di legge, deve ritenersi nulla e sostituita di diritto ai sensi degli articoli 1339 e 1419 c.c., la clausola della convenzione attuativa del programma P.E.E.P. che contenga una disciplina limitativa del regime di commerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica più restrittiva" (v. Tar Lombardia, sez. III, 1 dicembre 2003, n. 5458). Alla luce della citata giurisprudenza, dalla quale la Sezione non ha motivo di discostarsi, la circostanza che la convenzione abbia data anteriore al 1992 è del tutto irrilevante ai fini dell'applicazione della normativa previgente abrogata, in quanto la nuova normativa, nel liberalizzare, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione di tali beni da parte dei proprietari o assegnatari, ha sancito quale unico vincolo quello del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile".

- Per quanto concerne la giustizia amministrativa si richiamano:
- TAR LOMBARDIA – Milano n. 1464/2011: *"Ebbene, ritiene il Collegio di poter condividere la tesi ricorrente, incline a considerare non più vincolante per le parti la clausola contenuta nell'art. 13 della convenzione, in quanto riproduttiva del testo dei commi 15° e ss. dell'art. 35 cit., successivamente abrogati in forza dell'art. 23 (comma 2°) della legge 17-2-1992 n. 179 ("Norme per l'edilizia residenziale pubblica"), che ha introdotto un nuovo regime giuridico in subiecta materia (in virtù delle modifiche apportate dalla legge n. 85/1994), facendo venire meno i vincoli ultra quinquennali alla libera circolazione degli alloggi di edilizia economica e popolare. Benché la convenzione del '78 richiamasse il contenuto delle cit. disposizioni della legge n. 865, il carattere imperativo delle disposizioni in questione, destinate per loro natura a prevalere su qualunque altra contraria previsione, in virtù del meccanismo di cui all'art. 1339 cod. civ., induce il Collegio a qualificare il richiamo in questione come rinvio cd. mobile o formale. Si tratta, com'è noto, di rinvio che non può ritenersi limitato alla formulazione originaria della disposizione, risalente all'epoca in cui esso è stato operato, ma che deve reputarsi esteso alle successive formulazioni della norma richiamata. Ciò, in quanto, pur essendo praticabile nel nostro ordinamento anche il modello*

ALLEGATO A

del rinvio recettizio, nel settore delle norme imperative (qual è quella di che trattasi) è la tecnica del rinvio mobile o formale che appare più coerente al permanente potere del legislatore di modificare, sostituire o addirittura abrogare il preesistente atto normativo (cfr., in senso analogo per la materia penale, Cassazione penale, sez. VI, 03 novembre 2010, n. 40535). A corroborare una simile conclusione, volta a ritenere non più vincolante per le parti il disposto originario dell'art. 13 della cit. convenzione, soccorre anche l'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione (a cui ha fatto riferimento anche la difesa ricorrente), secondo cui: "In tema di vendita di alloggi di edilizia agevolata, l'art. 3 della legge 28 gennaio 1994, n. 85, nel modificare l'art. 20, comma 1, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ha liberalizzato, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione di tali beni da parte dei proprietari o assegnatari, stabilendo solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà(o assegnazione), peraltro derogabile, previa autorizzazione della regione, ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi. La nuova disciplina è di immediata applicazione, e vale anche per le alienazioni successive alla sua entrata in vigore, ma relative ad alloggi oggetto di convenzioni ed assegnazioni anteriori alla legge 17 febbraio 1992, n. 179, poiché a seguito dell'abrogazione, da parte di quest'ultima, delle più restrittive disposizioni dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, sono cadute le clausole, contenute nelle convenzioni tra enti pubblici e cooperative di costruzione di tali alloggi, ispirate alle disposizioni abrogate, ed è venuta meno, per i contratti stipulati in violazione dei limiti di alienazione di cui all'art. 35 della legge n. 865 cit., la nullità prevista da tale norma, non essendo più in vigore il divieto di libera alienabilità post-quinquennale." (cfr. Cassazione civile, Sez. I, Sent. n. 26915 del 10-11-2008; nello stesso senso Cass. Civ. Sez. II, sent. n. 24568 del 20-11-2006).

- TAR PIEMONTE (Sezione Prima) n. 1916/2014: *"Né è possibile ritenere che i divieti in questione, benché abrogati dall'art. 23 comma 2 della L. n. 179/1992, siano sopravvissuti e siano tuttora efficaci e vincolanti tra le parti, iure privatorum, in forza delle pattuizioni contenute nella convenzione de qua, dal momento che i divieti di cui discute non sono stati generati dalla convenzione ma direttamente dalla legge: come dimostra, sia l'espresso richiamo all'art. 35 L. 865/71 contenuto nelle clausole convenzionali contemplanti i predetti divieti ..., sia la riproduzione pressoché letterale in dette clausole del contenuto del citato comma 15 dell'art. 35, sia, infine, la circostanza che la violazione dei predetti divieti sia stata convenzionalmente sanzionata a pena di "nullità" dell'atto di disposizione, la quale non può avere fonte convenzionale ma solo legale. Se, dunque, i divieti di alienazione degli alloggi realizzati sulle aree P.E.E.P. del Comune di discendevano direttamente dalla legge e non dalla convenzione (la quale si è limitata a recepire la normativa di settore all'epoca vigente), ne consegue che, abrogata la legge fonte del divieto, è venuto meno anche il divieto (a far data dal 15 marzo 1992). In tal senso si è pronunciato anche il Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato generale del Comitato per l'Edilizia residenziale, nella circolare 9 agosto 1993 prot. B/7418 e nella successiva circolare 7 giugno 1996 prot. n. 2166, fatte proprie dalla Regione Piemonte, Assessorato Urbanistica ed Edilizia Residenziale nella circolare 21 luglio 1997, prot. 24324/646/97. Nello stesso senso si è pronunciata anche la Corte di Cassazione, sez. I, civ, con sentenza 10 novembre 2008 n. 26915. Alla luce di tali rilievi, ritiene il collegio che, in accoglimento della censura dedotta dalla parte ricorrente con il secondo motivo dedotto, la deliberazione impugnata sia illegittima e debba essere annullata per violazione dell'articolo 23 della L. 17 febbraio 1992 n. 179 dal momento che essa ha inteso imporre, indebitamente, ai proprietari degli alloggi PEEP il pagamento di un corrispettivo per l'eliminazione di divieti di alienazione che, in realtà, sono già stati abrogati ex lege a far data dal 15 marzo 1992".*

Successivamente:

ALLEGATO A

- con legge n. 662 del 23 dicembre 1996, sono state apportate ulteriori modifiche all'articolo 35 della legge 865/1971;
- in particolare, con la disposizione dell'articolo 3 della legge 662/1996 si sono voluti porre dei vincoli alla alienazione degli alloggi realizzati su aree cedute in proprietà, a seguito della liberalizzazione degli stessi conseguita con l'abrogazione dei vincoli decennali e ventennali di alienazione in origine fissati dall'articolo 35 della legge 865/1971 ed abrogati con la legge 17 febbraio 1992, n. 179, abrogazione che aveva reso meno gravosa, ai fini della commerciabilità degli alloggi, la posizione degli alloggi realizzati su aree in proprietà rispetto a quelli realizzati su aree concesse in diritto di superficie.

In seguito, i commi 49-bis e 49-ter dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, introdotti dal comma 3-bis dell'articolo 5 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (*cd. decreto sviluppo*), convertito con modificazioni con legge 12 luglio 2011, n. 106, hanno disposto quanto segue:

- *«49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all' articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell' articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.(A decorrere dal 1° gennaio 2012 la percentuale di cui al presente comma è stabilita dai comuni, ai sensi di quanto disposto dal comma 16-undecies dell'articolo 29, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, aggiunto dalla legge di conversione 24 febbraio 2012, n. 14.)*
- *49-ter. Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni previste dall' articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».*
- con tale convenzione (di seguito “la convenzione di rimozione dei vincoli”) è possibile rimuovere i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze (*garage, cantina, ecc.*), nonché del canone massimo di locazione delle stesse, che siano contenuti:
 - a. nelle convenzioni PEEP per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente all'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179;
 - b. nelle convenzioni PEEP per la concessione del diritto di superficie e ciò a condizione che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze; non è, quindi, consentita la rimozione dei vincoli al concessionario, ossia a colui che, con la stipula della convenzione, ha avuto la disponibilità dell'area sulla quale realizzare l'intervento edificatorio. Tale possibilità è riconosciuta ad un suo avente causa (e decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento), ritenendosi, al riguardo, che rilevi la sola data del “trasferimento”, operato con atto notarile, mentre non si debba tener conto di eventuali verbali di assegnazione “in godimento” come nel caso delle cooperative edilizie;
- tale norma è apparsa inizialmente non facilmente comprensibile nella parte in cui fa riferimento alle convenzioni per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente

ALLEGATO A

all'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, in quanto come sopra ricordato, prima del 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore di detta legge), non vi era alcun obbligo di prevedere, nelle convenzioni PEEP per la cessione del diritto di proprietà, come sopra illustrato, vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione o del canone di locazione, essendo, al contrario, previsti, dalla legge, rigorosi divieti di alienazione (assoluto per i primi dieci anni dall'abitabilità e relativo per i successivi dieci anni) prescritti a pena di nullità, mentre i vincoli sulla determinazione del prezzo o del canone di locazione sono stati, invece, introdotti, per le convenzioni PEEP per la cessione di aree in proprietà, solo a partire dal 1° gennaio 1997, per effetto della disposizione dell'articolo 3, comma 63, legge n. 662/1996, che aveva modificato sul punto la disposizione dell'articolo 35, comma 13, legge n. 865/1971, e quindi successivamente all'entrata in vigore della succitata legge 179/1992;

- a tal proposito, si veda anche lo studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 521-2011/C "La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sviluppo 2011" approvato dalla Commissione studi civilistici del C.N.N. il 20/10/2011 come integrato dallo studio n. 521-2011/C-Integrazione "Ulteriori considerazioni in tema di edilizia residenziale convenzionata (ad integrazione dello studio 521-2011/C) approvato dalla Commissione studi civilistici del C.N.N. il 17 gennaio 2013, sintetizzati nello studio a cura di Giovanni Rizzi "L'EDILIZIA CONVENZIONATA: NUOVE OPPORTUNITA' E VECCHIE QUESTIONI", in cui si legge quanto segue:

"6. L'applicabilità del comma 49ter alle convenzioni P.E.E.P. in proprietà; L'articolo 35, comma 13, legge 22.10.1971, n. 865, nel testo modificato dall'articolo 3, comma 63, legge 23.12.1996 n. 662, nel disciplinare la cessione, in piena proprietà, da parte dei Comuni delle aree ricomprese nell'ambito di un P.E.E.P., stabilisce che "contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il cessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la quale, oltre a quanto stabilito da tali disposizioni, deve prevedere: a) gli elementi progettuali degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione; b) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire; c) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici; d) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione."

A sua volta l'articolo 31, comma 49ter, legge 23.12.1998 n. 448, nel testo introdotto dall'articolo 5, comma 3bis, D.L. 13.5.2011 n. 70 convertito con legge 12.7.2011 n. 106, stabilisce che "Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni di cui all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380" (articolo quest'ultimo che, con effetto 30 giugno 2003, ha sostituito l'articolo 8 legge 28 gennaio 1977 n. 10 richiamato nella norma di cui sopra).

Al riguardo, appare legittimo chiedersi se, il rinvio, effettuato nel comma 49ter articolo 31 legge 448/1998, debba intendersi limitato alle sole convenzioni Bucalossi "pure" (ossia alle sole convenzioni finalizzate ad ottenere la riduzione del contributo concessorio) ovvero a qualsiasi altra convenzione il cui contenuto corrisponda in tutto o in parte a quello della convenzione Bucalossi, anche se finalizzata ad altri scopi; si pensi al riguardo:

- *alla convenzione sostitutiva di una "convenzione P.E.E.P." di cui all'articolo 31, comma 46, legge 448/1998 - alla convenzione P.E.E.P., per il trasferimento dell'area in proprietà, che come visto deve prevedere oltre a quanto prescritto specificatamente dall'articolo 35, comma 13, legge 865/1971 anche quanto prescritto dalle disposizioni dell'articolo 18, commi primo, quarto e quinto dell'articolo 18, D.P.R. 6.6.2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) (che hanno sostituito le corrispondenti disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10) Da un lato la circostanza che nel comma 49ter articolo 31 legge 448/1998 siano state richiamate le "convenzioni di cui all'articolo 18 del decreto*

ALLEGATO A

del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380” e non le convenzioni e gli atti comunque riconducibili alla disciplina dettata da detta norma, farebbe propendere per un’interpretazione restrittiva della disposizione, nel senso di ritenerla applicabile alle sole convenzioni finalizzate ad ottenere la riduzione del contributo concessorio (le convenzioni Bucalossi “pure”).

Dall’altro si potrebbe, invece, legittimamente sostenere che, in realtà, l’articolo 18 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, si limita a disciplinare il contenuto di una “convenzione-tipo” (ed infatti l’articolo è rubricato “convenzione-tipo”), senza mai specificare le finalità di detta convenzione, e quindi utilizzabile per le finalità più disparate, così come individuate dalle varie disposizioni di legge che alla “convenzione tipo” poi si richiamano (tant’è vero che le finalità della riduzione del contributo concessorio non sono indicate nel suddetto articolo 18 bensì nel precedente articolo 17 comma 1 che così stabilisce: “Nei casi di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall’articolo 18”) Le norme in commento, purtroppo, non forniscono argomenti decisivi né per l’una né per l’altra interpretazione. Servirebbe al riguardo una norma interpretativa che chiarisse, al di fuori di ogni dubbio, se la disciplina del comma 49ter articolo 31 legge 448/1998 possa trovare applicazione per tutte le convenzioni comunque riconducibili al suddetto articolo 18, DPR 6 giugno 2001, n. 380 e quindi anche alle convenzioni P.E.E.P., per la cessione di aree in proprietà, stipulate dal 1° gennaio 1997 (posto che, solo dopo tale data, anche queste convenzioni debbono contenere anche quanto stabilito dal suddetto articolo 18). Nell’incertezza riteniamo preferibile l’interpretazione più possibilista (quella cioè che ammette l’applicabilità, nel caso di specie, del comma 49ter legge 448/1998), in quanto tale da consentire l’applicazione della nuova procedura di rimozione dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione anche alle convenzioni P.E.E.P., per la cessione di aree in proprietà, stipulate dal 1 gennaio 1997, che, altrimenti, ne resterebbero escluse stante la limitazione espressa contenuta nel comma 49bis articolo 31 legge 448/1998 (che esclude dal suo ambito di applicazione le convenzioni P.E.E.P., per la cessione di aree in proprietà, stipulate dopo il 15 marzo 1992). Ci appare, questa, anche un’interpretazione “costituzionalmente orientata” tale cioè da mettere le norme in commento al riparo da possibili eccezioni di incostituzionalità. Appare, infatti, difficilmente giustificabile la disparità di trattamento riservata alle convenzioni P.E.E.P. per la concessione in superficie, per le quali la rimozione dei vincoli è possibile senza limiti di sorta, rispetto alle convenzioni P.E.E.P., per la cessione di aree in proprietà, stipulate dopo il 1° gennaio 1997, per le quali, invece, la rimozione dei vincoli (se non ammettendo l’applicabilità del comma 49ter) non sarebbe mai possibile.”

In sintesi, riepilogando per le Convenzioni stipulate per la cessione di aree in diritto di proprietà all’interno dei Peep, ante legge n. 179/92:

- i divieti ivi contenuti, che richiamano espressamente i commi da 15 a 19 del citato articolo 35 della legge n. 865/1971, vennero poi, più tardi, abrogati con la legge 17 febbraio 1992, n. 179 (cd. legge Botta – Ferrarini) entrata in vigore il 15 marzo 1992;
- a seguito della entrata in vigore della citata legge n. 179/1992, le Convenzioni relative alla cessione di aree in diritto di proprietà non prevedevano più alcun vincolo legale o di inalienabilità, salva la disposizione ex articolo 20, secondo cui, per vendere nel primo quinquennio, sarebbe stata necessaria la previa autorizzazione della Regione e la sussistenza di gravi, sopravvenuti e documentati motivi;
- come sopra ricordato tale ultima interpretazione è stata sostenuta dal Ministero dei Lavori

ALLEGATO A

- Pubblici (nota 2166 del 7/6/1996) e dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione (Sentenza n. 26915 del 10/11/2008);
- nel 1996, con legge n. 662 veniva modificato l'articolo 35 della legge n. 865/1971 e le Convenzioni Peep con diritto di proprietà dovevano conformarsi al contenuto della convenzione – tipo previsto da quella legge, con le conseguenti restrizioni in termini di prezzo di vendita. La novità investì di nullità ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione (e dei canoni di locazione) relativamente alla parte eccedente;
 - con la legge 23 dicembre 1998, n. 448 (articolo 31), venne introdotta la possibilità di sostituire le precedenti convenzioni Peep in piena proprietà con le Convenzioni di cui alla Legge Bucalossi;
 - ma la novità più rilevante si manifestò con l'emanazione della legge 12 luglio 2011, n. 106, (conversione del Decreto sullo Sviluppo 2011) e la conseguente aggiunta dei commi 49-bis e 49-ter all'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998 n. 448;
 - l'articolo 49-bis così recitava: *“I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (dal 2012, dal Comune competente)”*;
 - il legislatore volle dunque contemplare la possibilità di rimuovere il vincolo del prezzo sia nelle Convenzioni dei piani di edilizia economica popolare stipulate prima della legge n. 179/1992, che nelle Convenzioni cd. “Bucalossi”, una volta decorso un quinquennio dal primo trasferimento, mediante una apposita procedura da avviare su istanza del proprietario con il contestuale versamento di un importo determinato ai sensi dell'articolo 48 della medesima normativa;
 - la successione di leggi in tema di edilizia convenzionata alimenterà un copioso dibattito, in particolare, in ordine alla connessione tra la decadenza dal vincolo del prezzo massimo di cessione ed il termine di vigenza dell'obbligo di inalienabilità (5 anni) ed alla valenza del vincolo del prezzo massimo nei confronti del solo concessionario, e non anche dei successivi sub acquirenti;
 - come sopra riepilogato, l'orientamento maggioritario – almeno sino al 2015 – sembrava legittimare la libertà di trasferimento a prezzi di mercato degli immobili e alloggi ricadenti nei piani di edilizia economica popolare, in relazione all'intervenuta decadenza – per decorso del termine – del vincolo di inalienabilità (*Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato generale del Comitato per l'Edilizia residenziale, circolare 9 agosto 1993 prot. B/7418 e successiva circolare 7 giugno 1996 prot. n. 2166, Corte di Cassazione, sez. I, civ, Sentenza 10 novembre 2008 n. 26915 - TAR LOMBARDIA, sez. III, 1° dicembre 2003, n. 5458 - TAR LOMBARDIA – Milano n. 1464/2011 - TAR PIEMONTE, Sezione Prima, n. 1916/2014*);
 - nel 2015, con la citata sentenza n. 18135, la Suprema Corte, a Sezioni Unite, intervenne sulla questione statuendo che: *“il vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile in*

ALLEGATO A

regime di edilizia agevolata della legge n. 865 del 1971, ex articolo 35, qualora non sia intervenuta la convenzione di rimozione della LEGGE n. 448 del 1998, ex articolo 31, comma 49 bis, 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”;

- la Cassazione affermò quindi il principio secondo cui il vincolo alla determinazione del prezzo nelle cessioni di alloggi popolari discendeva direttamente dalla legge;
- ne derivava che tutte le convenzioni, sia in diritto di proprietà che in diritto di superficie, indipendentemente dall'epoca di stipula e dalla loro durata, fossero assoggettate al vincolo del prezzo massimo di cessione, non potendosi più ritenere valevole la tesi della naturale cessazione del vincolo di inalienabilità e di prezzo nel termine di 5 anni;
- emerse inoltre che, a seguito della caduta del divieto di alienare, il vincolo del prezzo non veniva meno, ma avrebbe necessitato, al fine della sua cessazione, di una Convenzione ad hoc (da redigere in forma pubblica con scrittura privata autenticata, ovvero atto pubblico e soggetta a trascrizione), posto che il vincolo suddetto accompagnava il bene anche nei successivi passaggi di proprietà come onere reale;
- nel 2018 la legge n. 136 ha esteso la legittimazione attiva in ordine alla richiesta di affrancazione dal vincolo reale del prezzo massimo di cessione (prima esclusivamente riservata al titolare della proprietà o del diritto di superficie);
- ad oggi è infatti possibile, per chiunque abbia interesse a svincolare l'immobile, presentare domanda al Comune competente, anche se non più titolare di diritto reale sul bene;
- la legge n. 136/2018 estende i suoi effetti con valore retroattivo anche alle compravendite intervenute prima della riforma del 2018;
- la rimozione del vincolo ai fini della alienazione degli alloggi nel libero mercato è quindi oggi consentita nel rispetto della legge n. 448/1998 in base all'articolo 31 - comma 49-bis, come introdotto dall'articolo 5, comma 3-bis, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e sostituito dall' articolo 25-undecies, comma 1, lett. a), D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136;
- successivamente, il comma 49-bis è stato sostituito dall' articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;
- si ribadisce, in particolare che il D.L. 119 del 2018 (come anzidetto modificativo dell'articolo 31 - commi 49 bis e seguenti della Legge 448 del 1998), ha consentito la rimozione di tali vincoli di prezzo attraverso la stipula, da parte di qualunque persona fisica interessata (anche se non più proprietaria dell'alloggio), di un'apposita convenzione di affrancazione con il Comune, con efficacia retroattiva: cioè idonea a sanare qualsiasi vizio, anche nelle pregresse alienazioni dell'alloggio;
- lo stesso Decreto-legge aveva però demandato l'esatta determinazione del corrispettivo di tale affrancazione ad un successivo decreto ministeriale, quest'ultimo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 novembre 2020 e costituito dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 151 del 28 settembre 2020, entrato in vigore il 25 novembre 2020 recante *“Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata”*;
- infine, come già più volte ricordato, nell'anno 2021, l'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha così sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998, come segue:
- *“49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse,*

ALLEGATO A

contenuti nelle convenzioni di cui all' articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, stipulati a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari, per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 del presente articolo. In ogni caso, il corrispettivo di affrancazione così determinato non può superare il limite massimo di euro 5.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati. I soggetti interessati possono presentare, di propria iniziativa, istanza di affrancazione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse. Il comune deve rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. La percentuale di cui al primo periodo del presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con 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. Il decreto di cui al periodo precedente individua altresì i criteri e le modalità per la concessione, da parte dei comuni, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. Nel caso in cui il corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e il corrispettivo dell'affrancazione sono determinati in misura corrispondente al limite massimo previsto dal comma 48 e dal presente comma, decade quanto previsto dall' articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e relativi decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze. La deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 48 individua altresì i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. In ragione del maggior valore patrimoniale dell'immobile, conseguente alle procedure di affrancazione e di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà, le relative quote di spesa possono essere finanziate mediante contrazione di mutuo. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli immobili in regime di locazione ai sensi degli articoli da 8a 10 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, compresi nei piani di zona convenzionati.”

Pertanto, tra le suddette modifiche normative, quella che ha destato maggior incertezza tra gli operatori del diritto, è stata proprio l'introduzione del comma 49bis all'articolo 31 della legge n. 448/1998.

Se prima della modifica legislativa del 2011 l'orientamento di molti era quello di ritenere abrogati i limiti sul prezzo massimo di cessione per tutte le alienazioni di alloggi Peep in piena proprietà stipulate successivamente alla data di entrata in vigore della legge abrogativa n. 179/1992, in seguito all'introduzione dell'articolo 31, comma 49bis, legge n. 448/1998, tale orientamento ha subito una battuta d'arresto.

ALLEGATO A

A rafforzativo è intervenuta la Corte di Cassazione, la quale si è orientata nel senso di ritenere sempre vigente il vincolo sul prezzo massimo di cessione.

La più volte citata Sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 18135/2015 ha affermato apoditticamente che *“il vincolo della determinazione del prezzo discende in tutti i casi dalla legge”*, sostenendo che tutte le convenzioni, senza distinzione tra convenzioni in superficie e in piena proprietà e indipendentemente dall'epoca di stipula, sono da assoggettare al vincolo del prezzo massimo di cessione.

Orientamento consolidato anche da successive pronunce (in ultimo, Cass. sez. II, 28/05/2018, n.13345: *“Il vincolo del prezzo massimo di cessione degli alloggi costruiti, ex articolo 35 della legge n. 865 del 1971, sulla base di convenzioni per la cessione di aree in diritto di superficie, ovvero per la cessione del diritto di proprietà se stipulate, quest'ultime, precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 179 del 1992, qualora non sia intervenuta la convenzione di rimozione, ex articolo 31, comma 49 -bis, della legge n. 448 del 1998, segue il bene, a titolo di onere reale, in tutti i successivi passaggi di proprietà, attesa la ratio legis di garantire la casa ai meno abbienti ed impedire operazioni speculative di rivendita; in tal caso, pertanto, la clausola negoziale contenente un prezzo difforme da quello vincolato è affetta da nullità parziale e sostituita di diritto, ex artt. 1419, comma 2, e 1339 c.c., con altra contemplante il prezzo massimo determinato in forza della originaria convenzione di cessione”*).

Come già accennato, il Legislatore, poi, con l'articolo 25 undecies, comma 1, lettera a), del D.L. n. 119 del 23/10/2018, ha modificato nuovamente l'articolo 31, comma 49 bis della legge n. 448/1998: *“i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché' del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, ...”* (comma che, come più volte ricordato, è stato nuovamente modificato da ultimo con l'articolo 22 bis, comma 1, lett. c), del D.L.77/2021).

Ora, come sopra già ricordato nelle convenzioni P.E.E.P. per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, non era previsto un vincolo del prezzo massimo ma, piuttosto, dei vincoli di inalienabilità se non a determinate condizioni (cfr. articolo 35 L. 865/1971):

- quello relativo alla vendita tra i 10 e i 20 anni dalla data di rilascio dell'agibilità: decorso tale periodo l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento può avvenire esclusivamente ... al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale, tenendo conto dello stato di conservazione della costruzione, del valore dell'area su cui essa insiste, determinati ai sensi del precedente articolo 16 e prescindendo dalla loro localizzazione, nonché' del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario;
- dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può trasferirne la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza è valutata dall'ufficio tecnico erariale ed è riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvede a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma è destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari”.

ALLEGATO A

Parte della dottrina, in considerazione della circostanze che nelle convenzioni P.E.E.P. per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, non vi era – per legge – un vincolo di determinazione del prezzo massimo, ma solamente dei vincoli di inalienabilità, ha ritenuto che con la modifica del 2018 il Legislatore abbia voluto chiarire che tali convenzioni sono oramai esenti da vincoli e i beni liberamente commerciabili sul mercato.

Nonostante tale posizione dottrinale, la giurisprudenza di merito (non essendosi ancora pronunciata sul punto la Corte di Cassazione) si è espressa in segno contrario, prendendo espressamente posizione:

- Corte appello Torino sez. I, 05/10/2021, n.1082: “2. *I motivi di appello devono essere esaminati congiuntamente e sono infondati. Assumono sostanzialmente gli appellanti che il citato comma 49 bis dell’articolo 31 legge n. 448/98 non si applicherebbe alle convenzioni con diritto di proprietà stipulate anteriormente al 1996 perché le stesse non prevedevano (né per legge né per convenzione) un prezzo massimo di cessione, introdotto soltanto con legge n. 662/1996. Tale assunto non appare corretto.*

... Orbene, la previsione di cui ai commi 15 e 19 (articolo 35 L. 865/1971) relativa al divieto temporaneo, a pena di nullità, di alienazione -di alloggi costruiti su aree comprese nei piani P.E.E.P. e cedute in proprietà ai comuni- costituisce una prescrizione di ordine pubblico generale, dettata dal legislatore, per prevenire l'eventualità che le agevolazioni concesse nel quadro di una politica abitativa di interesse sociale possano trasformarsi in un inammissibile strumento di speculazione.

Analogo divieto temporaneo di alienazione non è previsto per le convenzioni per la cessione del diritto di superficie dall’articolo 35 - comma 8 – della legge n. 865/71 quale contenuto necessario delle convenzioni. Tale differenza si è riverberata sulla diversa tecnica normativa di determinazione del prezzo massimo di cessione: in difetto di divieto -anche temporaneo- di cessione, la convenzione per la cessione del diritto di superficie doveva contenere una clausola autonoma determinativa del prezzo massimo di cessione; invece, con la previsione di un divieto -temporaneo- di cessione (come imposto dall'originaria formulazione dell'articolo 35 commi 15-19) il prezzo massimo di cessione non poteva che essere disposto in correlazione stretta con la previsione delle condizioni cui era subordinata la facoltà di cessione; e allora:

fino ai primi 10 anni il divieto assoluto e inderogabile di alienazione rendeva inutile prevedere un prezzo massimo di cessione (comma 15); dopo i 10 anni e prima dei 20 anni (comma 16) la cessione era consentita soltanto a certe condizioni (a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari) e soltanto ad un determinato prezzo massimo (al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale, tenendo conto dello stato di conservazione della costruzione, del valore dell'area su cui essa insiste, determinati ai sensi del precedente articolo 16 e prescindendo dalla loro localizzazione, nonché del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario); trascorsi 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, venivano meno i divieti o limiti alla cessione degli alloggi ma, per realizzare la finalità di cui sopra, era previsto un compenso a favore del Comune che aveva ceduto l'area destinata alla realizzazione del P.E.E.P. (l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutata sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza è valutata dall'ufficio tecnico erariale ed è riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvede a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma è destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari).

Peraltro, la formulazione normativa realizzava la chiara ratio di evitare la speculazione edilizia per gli immobili realizzati con contributo pubblico; tale finalità viene perseguita originariamente

ALLEGATO A

prevedendo, per le convenzioni per la cessione del diritto di proprietà, un divieto di alienazione degli alloggi per i primi 10 anni, un limite all'alienazione degli stessi per il periodo dai 10 ai 20 anni (con individuazione delle caratteristiche dei cessionari e con prescrizione di un prezzo massimo di vendita) e un compenso necessario al Comune per il periodo successivo ai 20 anni, allorquando veniva meno il divieto o il limite alla cessione degli alloggi.

La mancata previsione legislativa di un vincolo d'inalienabilità per le convenzioni per la cessione del diritto di superficie giustifica la necessaria indicazione nella convenzione stessa di un prezzo massimo di cessione in una clausola apposita, laddove nella convenzione per la cessione del diritto di proprietà il prezzo massimo è modulato in ragione del progressivo allentarsi del divieto di alienazione (commi 15-16-17).

Si conviene quindi con le Sezioni Unite citate (n. 18135/2015) quando osservano che, pur se la ricostruzione ermeneutica della disciplina normativa è resa particolarmente laboriosa per effetto di una stratificazione, ripetuta e ravvicinata nel tempo, di interventi legislativi che ne hanno modificato profondamente l'impianto originario, è comunque possibile delineare alcuni punti fermi per la soluzione della controversia: primo fra tutti la distinzione delle convenzioni per la cessione del diritto di superficie - quale quella che era pertinente alla controversia oggetto di esame delle Sezioni Unite - rispetto alle convenzioni per la cessione del diritto di proprietà piena. Tale diversità riguarda il regime di inalienabilità che, nel primo caso, non è previsto dall'articolo 35, ottavo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità) quale contenuto necessario delle convenzioni: a differenza del successivo comma 15, che lo contemplava, in origine, per la cessione del diritto di proprietà. Per contro, il vincolo alla determinazione del prezzo discende, in tutti i casi, direttamente dalla legge.

Ne consegue che la Corte di Cassazione non ha affatto omissis di considerare la distinzione tra convenzioni per la cessione del diritto di superficie e convenzioni per la cessione del diritto di proprietà, argomentando invece che per entrambe il vincolo alla determinazione del prezzo consegue in tutti i casi direttamente dalla legge (articolo 35 citato) e affermando che detto vincolo (del prezzo massimo di cessione dell'immobile in regime di edilizia agevolata ex articolo 35 della l. n. 865 del 1971), qualora non sia intervenuta la convenzione di rimozione ex articolo 31, comma 49 bis, della l. n. 448 del 1998, 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. (conformi Cassazione sez. 2 sentenza n. 21 del 3.01.2017 e Cassazione sez. 2 ord. n. 30951 del 27.12.2017).

Ha infatti rilevato le Sezioni Unite che in base al comma 49 bis citato, la possibilità di rimuovere i vincoli relative alla determinazione del prezzo massimo di cessione (nonché del canone massimo di locazione) contenuto in una convenzione P.E.E.P. è subordinata a tre presupposti: 1) decorso di almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento; 2) richiesta del singolo proprietario; 3) determinazione della percentuale del corrispettivo, calcolata secondo parametri legali da parte del Comune. Dal testo normativo sopra riportato emerge, dunque, con chiarezza -secondo la Corte di Cassazione- che il vincolo del prezzo non è affatto soppresso automaticamente a seguito della caduta del divieto di alienare; ed anzi, in assenza di convenzione ad hoc (da redigere in forma pubblica e soggetta a trascrizione), segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita.

Né tale ricostruzione deve confrontarsi col (né tantomeno adeguarsi al) contenuto della Relazione di accompagnamento all'approvazione del testo della legge 17 dicembre 2018 n. 136 (riportata a pag. 10 dell'atto di appello, con indicazione di link non più attivo) secondo cui gli immobili edificati secondo le convenzioni P.E.E.P. precedentemente al 15 marzo 1992 non erano soggetti a vincoli di prezzo massimo ma a limitazioni di alienabilità, trattandosi di affermazione non avente efficacia vincolante per il giudice; né l'espunzione -nell'articolo 31 comma 49 bis- del riferimento specifico alle Convenzioni stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992 n. 179 travolge il ragionamento sopra esposto in conformità all'indirizzo della Corte di

ALLEGATO A

Cassazione” (cfr. anche Corte appello Torino sez. I, 16/04/2021, n.428);

- Corte appello Genova sez. I, 15/10/2020, n.961: *“Dalla normativa esaminata e dalle pronunce citate emerge, quindi, che, fino all'entrata in vigore della legge del 2018 di cui si dirà in prosieguo, contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti, anche nel caso di convenzioni per la cessione del diritto di proprietà, se stipulate precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 179 del 1992, pur non operando più il vincolo di inalienabilità permane il vincolo del prezzo massimo di cessione, per la cui rimozione è necessario apposita convenzione con il Comune richiesta dallo stesso proprietario venditore (non solo in tal senso si è espressa la Suprema Corte in modo chiaro nella sentenza emessa a Sezioni Unite e in quelle successive, ma il fatto che il vincolo del prezzo massimo operi anche nel caso di convenzioni per la cessione del diritto di proprietà, se stipulate precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 179 del 1992, è circostanza che emerge in modo inequivoco dal tenore letterale del comma 49 bis dell'articolo 31 citato).*

... Invero la Suprema Corte nella citata pronuncia del 2015, come pure in quelle successive, ha evidenziato che, nel caso di vendita in assenza della convenzione di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, il vincolo segue il bene a titolo di onere reale in tutti i successivi passaggi di proprietà ...

... La linea interpretativa seguita dalla Suprema Corte è poi stata sostanzialmente fatta propria dal legislatore.

Invero, il primo comma dell'articolo 25 undecies del D.L. n. 119/2018, convertito in legge 17 dicembre 2018, n. 136, applicabile anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in virtù del disposto del secondo comma dell'articolo 25 undecies, prevede che: “All'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni: ...

La nuova normativa, pertanto, conferma che:

- 1) i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà sono rimasti anche dopo la legge del 1992;
- 2) fino alla stipula dell'accordo che rimuove i vincoli in caso di vendita dell'immobile il prezzo non può essere superiore a quello risultante dall'applicazione dei criteri indicati nella convenzione e, se nel contratto viene indicato un prezzo superiore, l'acquirente non è tenuto a pagare la differenza rispetto al prezzo vincolato, potendone chiedere il rimborso se l'ha già pagata, la legge dispone infatti che il contratto non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato.

Ne deriva che chi intende vendere un'abitazione che è stata costruita nell'ambito di un programma di edilizia residenziale pubblica, ha pertanto due possibilità:

- vendere a un prezzo non superiore a quello determinato in base ai criteri stabiliti dalla convenzione (e normalmente inferiore al valore di mercato dell'abitazione), oppure stipulare, con atto notarile, una nuova convenzione con il Comune, pagando il corrispettivo stabilito, in modo di poter poi vendere l'abitazione al prezzo liberamente concordato con l'acquirente”.

Come più volte già ricordato, l'intervenuto D.L. n. 119/2018, convertito in Legge n. 136/2018, ha modificato ulteriormente l'articolo 31 della Legge n. 448/1998 (modifica del comma 49-bis e introduzione del comma 49-quater), con novità che possono così sintetizzarsi:

- 1) è stata eliminata la discussa previsione “stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992 n. 179”, rafforzando così il concetto di permanenza sine die dei vincoli sul prezzo massimo di cessione;
- 2) è stata data la possibilità di ricorrere all'istituto dell'affrancazione a qualunque “persona fisica ne

ALLEGATO A

abbia interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile”, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. L'affrancazione, quindi, è uno strumento che può essere utilizzato anche in situazioni patologiche, sia da parte dell'alienante che dell'acquirente;

3) il corrispettivo di rimozione è determinato da apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, decreto emanato il 28 settembre 2020 n. 151;

4) ha disposto che l'affrancazione comporta la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva;

5) infine, come sopra ricordato, in data 31 luglio 2021 è entrata in vigore la Legge 29 luglio 2021, n. 108 (G.U. n. 181 del 30 luglio 2021 - Suppl. Ordinario n. 26 la quale all'articolo 22-bis “Ulteriori disposizioni finalizzate ad accelerare le procedure amministrative per la cessione di aree nelle quali sono stati edificati alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica”) apporta una serie di significative modificazioni al precedente regime in materia di cui all'articolo 31 della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, sostituendo integralmente i commi 47, 48 e 49-bis.

Conclusioni

Richiamata, quindi, la fattispecie di cui alla tabella riepilogativa iniziale:

TIPOLOGIA CONVENZIONE	PREZZO MASSIMO DI CESSIONE	PREZZO MASSIMO PER VENDITE SUCCESSIVE ALLA PRIMA	AFFRANCAZIONE PREZZO MASSIMO	NOTE
Convenzione in proprietà ex articolo 35, L. 865/71 ante 1992.	Sì	Sì per orientamento di legittimità (Cassazione SS.UU. 18135/2015)	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis legge n. 448/1998 e s.m.i.; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	Convenzioni disciplinate dai vecchi commi 13-19 dell'articolo 35 della legge n. 865/1971. I commi da 15 a 19 sono stati abrogati dall'articolo 23 – c. 2 – della legge n. 179/1992.

Per le convenzioni stipulate per la cessione di aree PEEP in diritto di proprietà ante legge n. 179/1992, il corrispettivo per la rimozione dei vincoli di cui all'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter, 49-quater della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è determinato ai sensi dell'articolo 1 – comma 2 – del Decreto n. 151/2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze “Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata”, applicando la seguente formula:

$$CRV = C_{\text{comma}48} * QM * 0,5 * (ADC - ATC) / ADC$$

CRV = Corrispettivo rimozione vincoli

C_{comma48} = Corrispettivo risultante dall'applicazione dell'articolo 31, comma 48, della legge n. 448 del 1998

QM = Quota millesimale dell'unità immobiliare

ADC = Numero degli anni di durata della convenzione

ATC = Numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, fino alla durata massima della convenzione.

ALLEGATO A

Trattandosi di convenzioni prive di scadenza, la funzione (ADC –ATC) /ADC è uguale ad infinito e dà come risultato 1.

In ogni caso, il corrispettivo di affrancazione così determinato non può superare il limite massimo di euro 5.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati, come previsto dall'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998.

È consentita la dilazione del pagamento del corrispettivo con le modalità previste dall'Allegato B – paragrafo 2.

In caso di mancata affrancazione ai sensi del DM n. 151/2020, per la vendita di alloggi successiva alla prima, il Comune determina il prezzo massimo di cessione, che viene determinato con la rivalutazione Istat del prezzo indicato nell'atto di primo acquisto dell'alloggio stesso.

2) CONVENZIONI PER LA CESSIONE DI AREE IN DIRITTO DI SUPERFICIE, STIPULATE PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992).

Si richiama la fattispecie di cui alla tabella riepilogativa iniziale:

TIPOLOGIA CONVENZIONE	PREZZO MASSIMO DI CESSIONE	PREZZO MASSIMO PER VENDITE SUCCESSIVE ALLA PRIMA	AFFRANCAZIONE PREZZO MASSIMO	NOTE
Convenzione in diritto di superficie ex articolo 35, L. 865/71	Sì	Sì	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis L. 448/1998; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	Durata della convenzione da un minimo di 60 anni ad un massimo di 99 anni, rinnovabile

Per tali Convenzioni si applicano le procedure ed i criteri per la determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e per l'eliminazione vincoli convenzionali relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione degli alloggi, secondo le procedure ed i criteri di cui all'allegato B intitolato *“Trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865”*.

2bis) CONVENZIONI STIPULATE PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992) – PER L'ASSEGNAZIONE DI AREE IN DIRITTO DI SUPERFICIE GIÀ TRASFORMATE IN DIRITTO DI PROPRIETÀ’.

Si demanda alla verifica dei contenuti pattizi riportati negli atti già stipulati per la trasformazione delle aree PEEP originariamente cedute in diritto di superficie e successivamente trasformate in diritto di proprietà e, in particolare, alla puntuale verifica dell'eventuale permanenza o meno del vincolo del prezzo massimo di cessione degli alloggi in tali atti di trasformazione.

ALLEGATO A

Laddove tale vincolo permanga anche negli atti di trasformazione, il corrispettivo per la rimozione dei vincoli di cui all'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter, 49-quater della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è determinato ai sensi dell'articolo 1 – comma 2 – del Decreto n. 151/2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze “Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata”, fermo restando quanto previsto dall'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998.

Se al contrario, in tali atti di trasformazione non viene riportato nessun vincolo relativo al prezzo massimo di cessione, non sussistono ulteriori vincoli.

CONVENZIONI POST LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992).

3) CONVENZIONI PER LA CESSIONE DI AREE IN DIRITTO DI PROPRIETA', STIPULATE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992).

Per quanto concerne invece i comparti di edilizia economica popolare attuati dopo l'entrata in vigore della citata legge 179/92, ossia dopo la data del 15 marzo 1992, le relative Convenzioni per quanto concerne le vendite successive alla prima degli alloggi, richiamano i criteri approvati con la deliberazione della Giunta Comunale in data 26 ottobre 1995 - n. 558 recante “*Articolo 35 Legge 865/71: Determinazione delle condizioni e delle modalità di concessione delle aree in diritto di superficie dei Piani di Zona in località San Giuseppe e San Rocco – Approvazione dello schema del preliminare di Convenzione*” (pertanto riferita alle convenzioni in diritto di superficie, ma citata anche nelle convenzioni stipulate in diritto di proprietà), con la quale sono state determinate appunto le condizioni e le modalità di concessione delle aree in diritto di superficie dei Piani di Zona in località S. Giuseppe e S. Rocco ed è stato approvato il relativo schema del preliminare di Convenzione;

In particolare, si evidenzia che:

- lo schema di Convenzione approvato con la citata deliberazione della Giunta Comunale in data 26 ottobre 1995 - n. 558, all'articolo 13 recita: “Per la vendita successiva alla prima di alloggi, autorimesse, accessori e parti comuni di pertinenza dell'alloggio, il prezzo successivo di cessione sarà determinato secondo i criteri fissati nella delibera n. ...” senza null'altro disporre;
- le Convenzioni rogitate secondo tale schema riportano all'articolo 13 “Per la vendita successiva alla prima di alloggi, autorimesse, accessori e parti comuni di pertinenza dell'alloggio, il prezzo successivo di cessione sarà determinato secondo i criteri fissati nella delibera n. 558 del 26 ottobre 1995 della Giunta Comunale del Comune di Palazzolo sull'Oglio”, che parimenti non disponeva rispetto a quanto preannunciava.

Per tale motivo, con deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 maggio 2003, n. 26, il Consiglio comunale era intervenuto prevedendo:

1. di integrare la deliberazione della Giunta Comunale in data 26 ottobre 1995 - n. 558, introducendo all'articolo 13 dello schema del preliminare di Convenzione specificando le modalità di determinazione del prezzo di cessione successiva alla prima assegnazione degli alloggi;
2. precisando che gli atti di qualunque natura che vedranno il Comune di Palazzolo sull'Oglio quale parte contraente, o parte attiva nell'emanazione o formazione di un atto, anche di gestione, saranno coerenti con i seguenti principi ed indirizzi:

ALLEGATO A

a) in caso di trasformazione in diritto di proprietà di aree precedentemente assegnate in diritto di superficie, i vincoli richiamati nelle originarie Convenzioni di assegnazione, si intendono riproposti per una durata di 20 (venti) anni dalla data di rogito della trasformazione, meno il tempo trascorso tra la data di stipulazione della Convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie e quella di stipula dello stesso atto di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà;

b) per gli alloggi realizzati all'interno di aree assegnate in diritto di proprietà, i vincoli richiamati nelle relative Convenzioni, si intendono validi per 20 (venti) anni dalla data del rogito di assegnazione;

Per tali convenzioni quindi, sono decorsi 20 anni, per cui non sussiste nessun vincolo alla vendita a libero mercato, considerato che per tali convenzioni (stipulate su criteri approvati con la citata DGC n. 58 del 1995) era stato stabilito con la citata deliberazione consiliare n. 26 del 2003 che il vincolo del prezzo massimo di cessione, veniva determinato per 20 anni dalla data della loro stipula (si veda da ultimo anche quanto statuito al punto 9 della Sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 23 settembre 2021).

4) CONVENZIONI PER LA CESSIONE DI AREE IN DIRITTO DI SUPERFICIE, STIPULATE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992).

Si richiama la fattispecie di cui alla tabella riepilogativa iniziale:

TIPOLOGIA CONVENZIONE	PREZZO MASSIMO DI CESSIONE	PREZZO MASSIMO PER VENDITE SUCCESSIVE ALLA PRIMA	AFFRANCAZIONE PREZZO MASSIMO	NOTE
CONVENZIONI IN DIRITTO DI SUPERFICIE STIPULATE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992)	Sì	Sì	Sì: - Ex articolo 31, comma 49bis L. 448/1998; - Decreto MEF n. 151 del 28 settembre 2020	Durata della convenzione da un minimo di 60 anni ad un massimo di 99 anni, rinnovabile

Per tali Convenzioni si applicano le procedure ed i criteri per la determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e per l'eliminazione vincoli convenzionali relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, di cui all'Allegato B intitolato *“Trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865”*.

4bis) CONVENZIONI STIPULATE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 179/1992 (15/03/1992) – IN DIRITTO DI SUPERFICIE GIÀ TRASFORMATE IN DIRITTO DI PROPRIETÀ’.

Tali atti di trasformazione sono stati stipulati sulla base della deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 maggio 2003, n. 26, con la quale era stato previsto che *“in caso di trasformazione in diritto di proprietà di aree precedentemente assegnate in diritto di superficie, i vincoli richiamati nelle*

ALLEGATO A

originarie Convenzioni di assegnazione, si intendono riproposti per una durata di 20 (venti) anni dalla data di rogito della trasformazione, meno il tempo trascorso tra la data di stipulazione della Convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie e quella di stipula dello stesso atto di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà”.

Sicché decorso tale periodo non sussistono ulteriori vincoli.

5) CONVENZIONI VIGENTI: CONVENZIONI DIRITTO DI PROPRIETA' PDZ MURA:

Relativamente a tale comparto si richiama la deliberazione del Consiglio Comunale in data 3 marzo 2003 – n. 7, recante “*Approvazione dello Schema di Convenzione per l'utilizzo di aree assegnate nel Piano di Zona per l'edilizia economico – popolare di Mura*”, con la quale veniva approvato lo schema di Convenzione per la cessione in proprietà delle aree del piano di edilizia economica popolare (PEEP) del quartiere di Mura approvato con D.G.R. della Lombardia n. 28060 del 29 aprile 1997.

Successivamente era stata approvata la deliberazione del Consiglio Comunale in data 30 settembre 2014 – n. 62 “*Convenzioni Urbanistiche stipulate per l'assegnazione delle aree del Piano di Zona di Mura. Approvazione dei criteri per la cessione degli alloggi successiva alla prima assegnazione*”.

Relativamente a tale comparto PEEP, il relativo schema di Convenzione tipo tra l'altro prevede:

“ARTICOLO 4 - DURATA DI VALIDITA' DELLA CONVENZIONE:

Questa convenzione, stipulata ai sensi del comma 13 dell'articolo 35 della legge n. 865 del 22 ottobre 1971, così come modificato dal comma 63 dell'articolo 3 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996, sulla base di quanto stabilito nella lettera “d” del primo comma dell'articolo 8 della legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (che sarà sostituito dall'articolo 18 del D.P.R. 380/2001 non appena quest'ultimo entrerà pienamente in vigore), ha validità di anni venti, a partire dalla data di stipula della presente convenzione nella forma di atto pubblico amministrativo. Trascorso tale termine verranno meno di diritto, tutte le obbligazioni qui assunte”.

Lo stesso schema di Convenzione:

- all'articolo 8 prevede le modalità di determinazione del prezzo di prima assegnazione degli alloggi;
- all'articolo 10 disciplina i criteri per la cessione degli alloggi successivi alla prima assegnazione (per il quale, si richiama anche la deliberazione del Consiglio Comunale in data 30 settembre 2014 – n. 62 “*Convenzioni Urbanistiche stipulate per l'assegnazione delle aree del Piano di Zona di Mura. Approvazione dei criteri per la cessione degli alloggi successiva alla prima assegnazione*”).

Pertanto, nel suddetto arco temporale di vigenza delle Convenzioni stipulate per l'assegnazione di aree in diritto di proprietà all'interno del piano di edilizia economica popolare del quartiere di Mura, sulla base dello schema tipo di Convenzione, come anzidetto approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 7/2003, per la rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione, si applica il “Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata” del Ministero dell'Economia e delle Finanze 151 del 28 settembre 2020, entrato in vigore il 25 novembre 2020, che prevede:

Articolo 1 - *Corrispettivo per la rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione nonché di canone massimo di locazione*

1. *Il corrispettivo per la rimozione dei vincoli di cui all'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter, 49-quater della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è pari al cinquanta per cento del corrispettivo, proporzionale alla corrispondente quota millesimale propria di ciascuna unità immobiliare, risultante dall'applicazione del comma 48 del predetto articolo 31, ed è ridotto applicando un*

ALLEGATO A

coefficiente moltiplicativo di riduzione calcolato in misura pari alla differenza tra il numero degli anni di durata della convenzione e il numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, rapportata alla medesima durata, secondo la formula indicata al comma 2.

2. *Al fine di determinare la riduzione il corrispettivo di cui al comma 1, si applica la seguente formula:*

$$CRV = C_{\text{comma}48} * QM * 0,5 * (ADC - ATC) / ADC$$

CRV = Corrispettivo rimozione vincoli

C_{comma48} = Corrispettivo risultante dall'applicazione dell'articolo 31, comma 48, della legge n. 448 del 1998

QM = Quota millesimale dell'unità immobiliare

ADC = Numero degli anni di durata della convenzione

ATC = Numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, fino alla durata massima della convenzione.

In ogni caso, il corrispettivo di affrancazione così determinato non può superare il limite massimo di euro 5.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati, come previsto dall'articolo 22-bis, comma 1, lett. c), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha sostituito il comma 49-bis dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998.

È consentita la dilazione del pagamento del corrispettivo con le modalità previste dall'Allegato B – paragrafo 2.

Precisazione per il lotto n. 8 – Piano di Zona di Mura.

Per quanto riguarda il lotto n. 8 del Piano di Zona di Mura, assegnato in diritto di proprietà con Convenzione urbanistica stipulata con atto a rogito del Notaio Cuoco Alfonso di Chiari, in data 21 aprile 2008 – repertorio n. 9873 – raccolta n. 2928, ai sensi del comma 13 dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, alla società “Mass S.p.A.” (area individuata come lotto 8, catastalmente identificata con il mappale 263 del Foglio n. 6 del N.C.T.), rimane valido quanto disciplinato da:

- la legge regionale 13 luglio 2007, n. 14 “Innovazioni del sistema regionale dell'edilizia residenziale: disciplina dei Servizi Abitativi a Canone Convenzionato”, all'articolo 2 - comma 2 – ha previsto l'approvazione da parte della Giunta regionale di una convenzione tipo nella quale sono stabiliti gli elementi essenziali ai quali devono uniformarsi le convenzioni stipulate tra Soggetto Attuatore, Comune nel quale si realizza l'intervento e Regione Lombardia;
- con Deliberazione della Giunta Regionale n. 8/8456 del 19 novembre 2008 «Schema di convenzione tipo per la realizzazione e gestione di interventi destinati a Servizi Abitativi a Canone Convenzionato» (art. 2, comma 2, L.R. n. 14/2007) e con Deliberazione della Giunta Regionale n. 8/9060 del 4 marzo 2009, è stato approvato lo schema di convenzione tipo;
- con nota protocollata in data 8 luglio 2009, al n. 20577, la società Mass S.p.A. ha richiesto al Comune di Palazzolo sull'Oglio di aderire alla Convenzione tipo per i servizi abitativi a canone convenzionato di cui alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 14, alla D.G.R. n. 8/8456 del 19 novembre 2008 ed alla D.G.R. n. 8/9060 del 4 marzo 2009;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 133 in data 13 ottobre 2009 è stata assentita la citata richiesta presentata in data 8 luglio 2009 al n. 20577 dalla società Mass S.p.A. e si è preso atto dello schema di Convenzione approvato da Regione Lombardia con le sopra richiamate D.G.R., dando atto che detta Convenzione integra le obbligazioni assunte dall'operatore in forza della Convenzione a rogito del Notaio Cuoco Alfonso di Chiari, in data 21 aprile 2008 – repertorio n. 9873 – raccolta n. 2928, introducendo ulteriori vincoli nella assegnazione e gestione degli alloggi già previsti in locazione;

ALLEGATO A

- successivamente la Regione Lombardia con la Deliberazione della Giunta Regionale in data 4 agosto 2011 – n. IX/2159 recante “Servizi abitativi a canone convenzionato (art. 43 l.r. n. 27/2009 e s.m.i.). Modifiche alla d.g.r. n. 9278/2009 – Criteri per l’accesso al fondo e modifiche alla d.g.r. n. 834/2010 – Schema di convenzione tipo”, ha approvato il nuovo “schema di convenzione tipo per i servizi abitativi a canone convenzionato”;
- con nota protocollata in data 11 ottobre 2011 al n. 26235 la società Mass S.p.A. ha richiesto al Comune di Palazzolo di recepire il nuovo schema di Convenzione tipo approvato dalla Regione Lombardia;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 202 del 20 dicembre 2011 è stata quindi accolta tale richiesta presentata dalla società Mass S.p.A., procedendo alla presa d’atto del nuovo schema di convenzione tipo approvato dalla Regione Lombardia con la Deliberazione della Giunta Regionale in data 4 agosto 2011 – n. IX/2159;
- in data 18 luglio 2013 è stata quindi sottoscritta la Convenzione tra la Regione Lombardia, il Comune di Palazzolo sull’Oglio e la Società Mass S.p.A., registrata nella Raccolta convenzioni della Giunta Regionale al n. 17989/RCC, per la realizzazione e gestione dei suddetti alloggi realizzati nel piano di zona del quartiere di Mura;
- sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia – Serie ordinaria n. 15 di lunedì 7 aprile 2014 è stata pubblicata la deliberazione della Giunta Regionale n. X/1619 del 4 aprile 2014 avente per oggetto “Schema di convenzione tipo per i servizi abitativi a canone convenzionato”. Modifica dell’art. 7 – Criteri di quantificazione del costo dell’area, dell’art. 16 – Garanzia e dell’art. 20 – Penali;
- con comunicazione pervenuta al protocollo comunale in data 16 aprile 2014 al n. 12547, la Regione Lombardia – Direzione Generale Casa, Housing Sociale e Pari Opportunità – Welfare Abitativo e Housing Sociale e Pari Opportunità – Progetti Speciali, ha quindi comunicato l’intervenuta approvazione della suddetta deliberazione, comunicando altresì che si sarebbe di seguito provveduto all’invio del testo contenente le modifiche apportate alla convenzione a suo tempo attivata tra le parti, che dovrà essere approvata dai rispettivi organi deliberanti prima della nuova sottoscrizione;
- tale schema di Convenzione integrativo veniva quindi di seguito trasmesso a mezzo posta elettronica in data 21 maggio 2014 ed è relativo, in particolare, agli articoli 7, 16 e 20 della Convenzione stipulata con la società Mass;
- con deliberazione della Giunta Comunale n. 101 in data 10 luglio 2014, avente ad oggetto “*Esame ed approvazione della modifica alla Convenzione stipulata con Regione Lombardia e la Società Mass S.p.A. di Chiari per la realizzazione e la gestione di n. 12 alloggi nel comparto di edilizia economica popolare di via Matteo Pedrali*”, è stato approvato lo schema di documento integrativo alla Convenzione stipulata in data 18 luglio 2013 con la Regione Lombardia e la Società Mass S.p.A., registrata nella Raccolta convenzioni della Giunta Regionale al n. 17989/RCC, per la realizzazione e gestione di alloggi realizzati nel piano di zona del quartiere di Mura, addendum che veniva di seguito sottoscritto in data 11 settembre 2014.

Il Responsabile del Settore Urbanistica e Suap
Arch. Giovanni Piccitto

Firmato digitalmente si sensi delle vigenti disposizioni di legge