

Parere n. 55/2010 –Vincolo convenzionale del prezzo di cessione di alloggi di edilizia economica popolare. Caducazione

Vengono posti al Servizio scrivente diversi quesiti in ordine alla caducazione del vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo di cessione di alloggi di edilizia economica e popolare.

Nella fattispecie, viene segnalato che:

- il Comune, nell' ambito del programma di edilizia agevolata-convenzionata, al fine di consentire interventi edificatori per circa 90 alloggi e relative autorimesse nell' ambito di piani di zona per l' edilizia economica popolare, ai sensi dell' art. 35 della L. 865/1971, ha approvato e stipulato tra il 1982 e il 1996 specifiche convenzioni edilizie che prevedono la realizzazione degli interventi in diritto di superficie per novantanove anni e tra l' altro diversi vincoli in capo al concessionario ed ai successivi acquirenti, ivi incluso quello della determinazione del prezzo delle unità immobiliari per le cessioni successiva alla prima;
- in attuazione del disposto di cui all' art. 31 comma 45 L. 448/1998, al fine di consentire agli interessati, pro-quota millesimale di proprietà dell' alloggio e dell' autorimessa, la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà dell' area edificata, è stata approvata dal Consiglio Comunale la bozza della convenzione sostitutiva di durata pari a 30 anni decorrenti dalla data di stipula della convenzione originaria stabilendo il pagamento di un corrispettivo da calcolarsi ai sensi del comma 48 dello stesso art. 31;
- con successivi atti sono state approvate le relative relazioni di stima asseverate per le aree oggetto di trasformazione e conseguentemente calcolato il corrispettivo da pagare che è risultato pari a zero per tutte le aree;
- la bozza della convenzione sostitutiva oltre a quanto riportato sopra, indica anche il prezzo per cessioni successive alla prima assegnazione prevedendo che tale prezzo si ricavi dal prezzo di prima assegnazione aggiornato in base alle variazioni ISTAT e maggiorato da eventuali oneri documentati per manutenzione straordinaria degli immobili;

- la stessa bozza indica inoltre i criteri per la determinazione e revisione periodica del canone di locazione;
- con le convenzioni sostitutive viene soppresso il diritto di prelazione a favore del Comune.

Il Comune, anche alla luce dei pareri già resi in passato dal Servizio scrivente, chiede di conoscere

- se il vincolo attinente ai criteri per la determinazione del prezzo di vendita delle unità immobiliari per le cessioni successive alla prima decada senza necessità di emanazione di provvedimenti comunali o se il Comune debba invece formalizzare un proprio atto e se in quest' ultimo caso possa essere fissato un corrispettivo;
- se sia legittima l' imposizione di vincoli per la locazione degli immobili per tutta la durata della convenzione (30 anni) con conseguente determinazione del canone ai sensi della legislazione nazionale vigente in materia di locazione;
- se a seguito della caducazione del vincolo debba ritenersi caducato anche il vincolo relativo alla locazione, siano o meno necessari atti comunali;
- nel caso di caducazione anche del vincolo relativo alla locazione si vuole sapere a quali vincoli si riferisce l' art. 31 comma 46 L. 448/1998;
- se sussiste la possibilità di consentire agli assegnatari del diritto di superficie di ridurre a 20 anni la durata della convenzione in applicazione dell' art. 18 D.P.R. 380/2001, previo pagamento di un corrispettivo.

E' ovvio riferirsi, per tutti gli aspetti di inquadramento della fattispecie, ai pareri n. 116/2007 e n. 139/2009 già resi dal presente Servizio di consulenza, che si intendono pertanto nelle loro linee generali totalmente richiamati.

Si procederà quindi alla sola trattazione degli ulteriori quesiti, e dei conseguenti aspetti critici, sollevati dal Comune.

In primo luogo si chiede di sapere se sia necessario un atto comunale che formalizzi l'intervenuta caducazione del vincolo convenzionale relativo alla determinazione del prezzo degli alloggi di edilizia agevolata e convenzionata.

A tal proposito si richiamano gli artt. 7 e 8 della legge 10/77, ora abrogati e trasfusi negli artt. 17 e 18 del T.U. Edilizia, in materia di edilizia convenzionata, che dispongono che il contributo per il rilascio della concessione edilizia è ridotto qualora il concessionario si impegni a mezzo di convenzione con il Comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo approvata dalla regione, a cui si uniformano le convenzioni comunali, essenzialmente in ordine alla indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi, alla determinazione dei relativi prezzi di cessione o dei canoni di locazione ed alla durata di validità, non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni, con previsione che ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente (art.8).

Ne consegue che solamente chi ha ottenuto la concessione edilizia a contributo ridotto concludendo con il Comune la necessaria convenzione è il destinatario degli obblighi di contenere il prezzo di cessione e i canoni di locazione degli alloggi, per il periodo di tempo previsto nella convenzione stessa.

Questi obblighi non possono vincolare altri soggetti poiché tale divieto ha natura convenzionale, e cioè deriva da una fonte negoziale; proprio in questi termini si è espresso il Consiglio Nazionale del Notariato – con la lettera di risposta al quesito n. 5921 del 29 settembre 2005 – aggiungendo che *“la norma - art. 7 della legge n. 10 del 1977 – non impone che tale impegno vada poi a caratterizzare anche la posizione dei successivi acquirenti nelle ulteriori vicende circolatorie del bene ed è quindi quasi scontato che la Cassazione – con la sentenza 13006/2000 – (che peraltro ben distingue la posizione del subentrante nella concessione) abbia concluso nel senso della non applicabilità del divieto al sub-acquirente”*.

Pertanto, appurato che i vincoli convenzionali relativi alla determinazione del prezzo degli alloggi di edilizia agevolata e convenzionata per le cessioni successive alla prima non sono più operanti e quindi efficaci, risulta decisamente opportuno che tale inefficacia venga enunciata ed affermata in una delibera di Giunta comunale debitamente motivata, anche al fine di evitare successivi problemi ai soggetti che intendano alienare i propri alloggi.

Atteso quindi che – per le ragioni sopra esposte - il vincolo decade perché è illegittimo e non di certo perché il Comune vi rinunzia , non si vede ragione per prevedere un corrispettivo.

Le argomentazioni ora svolte possono poi legittimamente essere applicate anche alla locazione degli immobili ed ai relativi vincoli convenzionali. Infatti la normativa sopra citata, quando richiama gli atti d'obbligo, si riferisce sempre contemporaneamente ai *“prezzi di cessione o canoni di locazione”*.

In particolare, poi, la convenzione sostitutiva deve riferirsi al disposto dell'art. 18 comma 1, lett. c), T.U. Edilizia, secondo cui il canone di locazione è quantificato in una *“percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi”*;

Questo significa che il soggetto convenzionato con il Comune – e non i suoi aventi causa – è tenuto, in relazione ad ogni alloggio edificato in regime “convenzionato” ex art. 18 T.U. Edilizia, a cedere al prezzo determinato o a locare al canone percentualmente corrispondente a tale prezzo; se per le cessioni successive alla prima non sussiste più un prezzo fissato convenzionalmente, ne consegue che non v'è più neppure una canone percentualmente quantificato; è ovvio che dovranno però essere rispettate le vigenti norme sulle locazioni abitative.

Ne consegue che sarà opportuno dare atto in una delibera comunale anche della decadenza di questo vincolo.

Per quanto riguarda la normativa prevista dalla L. 448/1998, il comma 46 dell'art. 31 della Legge 448/98 stabilisce che chi ha stipulato una convenzione ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, precedentemente all'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, con la quale l'area sia stata concessa in diritto di superficie, può sostituire la convenzione esistente con una nuova convenzione che preveda la cessione del diritto di proprietà. Lo stesso comma 46, inoltre, disciplina le caratteristiche che devono sussistere nella nuova convenzione. In particolare, tale nuova convenzione si deve riferire a quella prevista dall'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (oggi, evidentemente il richiamo va riferito all'art. 18 T.U. Edilizia) con una durata calcolata sottraendo da quella massima prevista dalla legge n. 10/77 (30 anni), gli anni trascorsi fra la data di stipulazione della precedente convenzione e la data di stipula della nuova convenzione. Inoltre, deve essere previsto un corrispettivo per ogni alloggio edificato ed oggetto di cessione.

Nel caso in cui venga stipulata la nuova convenzione, nonostante i predetti vincoli siano ormai decaduti, rimarranno comunque ancora in vigore alcuni obblighi della convenzione originaria, ad esempio relativi al fatto che gli interventi realizzati devono mantenere le caratteristiche tipologiche e costruttive di cui alle originarie concessioni edilizie, e così anche la destinazione d'uso abitativa.

L'ultimo quesito attiene, invece, alla possibilità di ridurre la durata dei vincoli convenzionali dietro pagamento di un corrispettivo.

L'art. 31, comma 46, L. 448/98 prevede che la convenzione ex art. 35 L. 865/71 possa essere sostituita da una convenzione ex art. 8 L. 10/77 (oggi art. 18 T.U. Edilizia), specificando che questa sostituzione può avvenire prevedendo con la nuova convenzione una durata calcolata sottraendo da quella massima prevista dalla Legge n. 10/77 (30 anni, previsti anche dall'art. 18 comma 1 lett. d T.U. Edilizia) gli anni trascorsi fra la data di stipula della precedente convenzione e la data di stipula della nuova convenzione.

La legge non consente dunque di stabilire durate diverse in sede di applicazione della "sostituzione" prevista dall'art. 31 comma 46 L. 448/98.

In ordine poi alla eventualità di prospettare ai privati una riduzione della durata convenzionale a fronte del versamento di un corrispettivo si deve osservare che l'art. 31 L. 448/98 menziona il "corrispettivo" sempre ed unicamente in relazione alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà: si vedano i commi 47 e 48, quest'ultimo richiamato anche dal comma 46, lett. b).

Per completezza, si segnala che la Città di Torino ha ritenuto di accogliere istanze di cittadini acquirenti di alloggi realizzati con interventi di edilizia residenziale agevolata/convenzionata, che ritenevano penalizzante la durata residua dei vincoli convenzionali (originariamente stabiliti in 30 anni) e ne chiedevano quindi la riduzione a 10 anni.

Con la delibera prot. 2008 07168/104 del 12.1.2009 il Consiglio Comunale di Torino ha ritenuto ""di approvare la riduzione della durata dei vincoli convenzionali ex articoli 17 e 18 del D.P.R.

380/2001 negli ambiti dei P.Ri.U. "Spina 3" e "Spina 4", da attuarsi, su istanza dei soggetti proprietari delle unità immobiliari convenzionate e i loro eventuali aventi causa, secondo le seguenti modalità meglio indicate nelle premesse del presente provvedimento e qui di seguito richiamate:

- la riduzione a 10 anni, a far data dalla formalizzazione del convenzionamento di cui ai già citati articoli del D.P.R. 380/2001, sarà subordinata alla corresponsione sia del contributo per costo di costruzione sia della quota degli oneri di urbanizzazione, della cui esenzione aveva beneficiato il soggetto attuatore e, per gli interventi di edilizia agevolata, alla restituzione del contributo pubblico, maggiorato degli interessi, alla Regione Piemonte, a condizione che quest'ultima rilasci preventivamente apposita autorizzazione;
- la riduzione a 20 anni, a far data dalla formalizzazione del convenzionamento di cui ai già citati articoli del D.P.R. 380/2001, con il mantenimento in capo ai titolari dei benefici economici summenzionati;
- la sostituzione degli atti convenzionali originari con specifici atti unilaterali d'obbligo, da formalizzarsi con atto pubblico, che saranno sottoscritti da ciascun soggetto interessato, il quale assumerà a suo carico ogni spesa conseguente; (...)"

Con Determinazione Dirigenziale Divisione E.R.P. – settore convenzioni e contratti n. 1810/09/CC approvata il 15.6.2009 sono poi stati approvati gli schemi-tipo degli atti sostitutivi e modificativi delle convenzioni originarie.