

# Edilizia convenzionata



Scritto da studio civilistico

Lunedì 20 Maggio 2013 06:05

**Studio Civilistico n. 521-2011/C - INTEGRAZIONE**

## ULTERIORI CONSIDERAZIONI IN TEMA DI EDILIZIA RESIDENZIALE CONVENZIONATA (ad integrazione dello studio n. 521-2011/C)

*Approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 17 gennaio 2013*

**Sommario:** 1. Premessa; 2. La modifica al comma 49-bis; 3. L'applicabilità del comma 49-ter alle convenzioni P.E.E.P. in proprietà; 4. Le sanzioni per il caso di mancato rispetto dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di vendita; 5. Ambito di operatività dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione (PRIMA del 13 luglio 2011); 6. Ambito di operatività dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione (DOPO il 13 luglio 2011).

\*\*\*

### 1. Premessa

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "EDILIZIA RESIDENZIALE CONVENZIONATA":

i) la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla *legge 22 ottobre 1971 n. 865*; questa convenzione è disciplinata dall'art. **35** *suddetta L. 865/1971* (di seguito "la convenzione P.E.E.P.")

ii) la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'art. **18, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. in materia edilizia)** che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza dettata dagli artt. 7 e 8 della *L. 28 gennaio 1977 n. 10 (meglio nota come "Legge Bucalossi")* (di seguito "la convenzione Bucalossi"); da segnalare che, a decorrere dall'entrata in vigore della *legge 23 dicembre 1998 n. 448* anche "la convenzione Bucalossi" può rientrare nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla *legge 22 ottobre 1971 n. 865*, potendo detta convenzione, nei casi previsti dall'art. 31 comma 46 e segg. *suddetta L. 448/1998*, sostituire o modificare "la convenzione P.E.E.P.";

L'art. 5, c.3-bis, *D.L. 13 maggio 2011 n. 70* (cd. "decreto sullo sviluppo 2011"), inserito in sede di conversione con *Legge 12 luglio 2011 n. 106*<sup>(1)</sup>, ha modificato la disciplina dettata con riguardo ad entrambe le suddette convenzioni, al dichiarato fine di "agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari". In particolare detta norma ha inserito nel suddetto art. 31 della *L. 23 dicembre 1998 n. 448*, dopo il comma 49, i seguenti nuovi commi:

*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.*

*49-ter. 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.*

Alla disciplina in tema di EDILIZIA CONVENZIONATA, così come risultante a seguito delle modifiche apportate con l'5, c.3-bis, *D.L. 70/2011*, inserito in sede di conversione con *L. 106/2011*, è stato dedicato lo studio CNN 521-2011/C<sup>(2)</sup>; si ritiene ora opportuno ritornare sull'argomento con ulteriori nuove considerazioni

## 2. La modifica al comma 49-bis

In data 28 febbraio 2012 è entrata in vigore la *legge 24 febbraio 2012, n. 14*, di conversione del *D.L. 29 dicembre 2011, n. 216*, che all'art. 29, c. 16-undecies (disposizione introdotta in sede di conversione e quindi in epoca successiva alla pubblicazione dello studio n. 521/2011/C sopra citato) così dispone: *"A decorrere dal 1° gennaio 2012, la percentuale di cui al comma 49-bis dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, è stabilita dai comuni"*

Pertanto a decorrere dal 1 gennaio 2012 la **percentuale** del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 e da utilizzare per il calcolo del corrispettivo dovuto per la stipula della convenzione prevista del suddetto comma 49-bis non deve più essere determinata dal Ministro dell'economia e delle finanze, bensì dal Comune competente; si rammenta al riguardo che nel testo originario del comma 49-bis, così come introdotto dal *D.L. 13 maggio 2011, n. 70 convertito con L. 12 luglio 2011, n. 106*, la competenza a stabilire detta **percentuale** era stata devoluta al Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza Unificata ex art. 3 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281; con la successiva disposizione di cui all'art. 29, c. 16-undecies, *D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con L. 24 febbraio 2012, n. 14, in commento*, la competenza a determinare detta **percentuale** è stata attribuita, con decorrenza dal 1 gennaio 2012, ai Comuni. Tale modifica rende finalmente operativa la disposizione in questione non dovendosi più attendere il previo rilascio del decreto ministeriale ma potendo, ora, rivolgersi allo stesso Comune con il quale si deve stipulare la convenzione per la determinazione della percentuale e quindi del corrispettivo dovuto.

## 3. L'applicabilità del comma 49-ter alle convenzioni P.E.E.P. in proprietà

L'art. 35, c. 13, *legge 22.10.1971, n. 865*, nel testo modificato dall'art. 3, c. 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'art. 31, c. 49-ter, *legge 23.12.1998, n. 448*, nel testo introdotto dall'art. 5, c. 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 1 giugno 2003, ha sostituito l'art. 8 legge 28 gennaio 1977 n. 10 richiamato nella norma di cui sopra).

Al riguardo, appare legittimo chiedersi se, il rinvio, effettuato nel comma 49-ter art. 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'art. 31, c. 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'art. 35, c. 13, legge 865/1971 anche quanto prescritto dalle disposizioni dell'art. 18, commi primo, quarto e quinto dell'art. 18, D.P.R. 6.6.2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) (che hanno sostituito le corrispondenti disposizioni di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10)

Da un lato la circostanza che nel comma 49-ter art. 31 legge 448/1998 siano state richiamate le *"convenzioni di cui all'articolo 18 del decreto 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'art. 18 del D.P.R. 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 art. 18 bensì nel precedente art. 17 c. 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 49-ter, art. 31, legge 448/1998 possa trovare applicazione per tutte le convenzioni comunque riconducibili al suddetto art. 18, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e quindi anche alle *convenzioni P.E.E.P.*, per la cessione di aree in proprietà, stipulate

dal 1 dicembre 1997 (posto che, solo dopo tale data, anche queste convenzioni debbono contenere anche quanto stabilito dal suddetto art. 18).

Nell'incertezza riteniamo preferibile l'interpretazione più possibilista (quella cioè che ammette l'applicabilità, nel caso di specie, del comma 49-ter legge 448/1998), in quanto tale da consentire l'applicazione della nuova procedura di rimozione dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione anche alle *convenzioni P.E.E.P.*, per la cessione di aree in proprietà, stipulate dal 1 dicembre 1997, che, altrimenti, ne resterebbero escluse stante la limitazione espressa contenuta nel comma 49-bis art. 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 sembra, 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 dicembre 1997, per le quali, invece, la rimozione dei vincoli (se non ammettendo l'applicabilità del comma 49-ter) non sarebbe mai possibile.

#### **4. Le sanzioni per il caso di mancato rispetto dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di vendita**

L'art. 5, c.3-bis, D.L. 13 maggio 2011 n. 70, approvato in sede di conversione con Legge 12 luglio 2011 n. 106, con l'inserimento nell'art. 31, L. 23 dicembre 1998, n. 448, dei nuovi commi 49-bis e 49-ter, ha consentito la possibilità di rimuovere i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di vendita, a fronte del pagamento di un corrispettivo, sia nel caso sia stata stipulata una "*convenzione P.E.E.P.*" sia nel caso sia stata stipulata una "*convenzione Bucalossi*".

Ma se il titolare di un alloggio di edilizia convenzionata non si avvale di questa possibilità, a quali sanzioni va incontro, nel caso in cui proceda all'alienazione dell'alloggio stesso ad un prezzo superiore a quello di convenzione? In sostanza quali sono le sanzioni applicabili in caso di violazione dei vincoli per la determinazione del prezzo di cessione?

Solo per la "*convenzione Bucalossi*", l'art. 18, c.5, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) prevede espressamente una sanzione per il caso di violazione del prezzo massimo di alienazione stabilendo che "*ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione ... è nulla per la parte eccedente*". Come si è già avuto modo di ricordare <sup>(3)</sup>, la violazione dei vincoli discendenti dalla "*convenzione Bucalossi*" non incide mai sulla validità del contratto ma solo sulla clausola relativa al prezzo, limitatamente alla parte eccedente. In sostanza la clausola relativa al prezzo non conforme alle prescrizioni della "*convenzione Bucalossi*" viene modificata "*di diritto*" con riduzione del prezzo entro i limiti prescritti (dovendosi, quindi, ritenere priva di effetti la previsione del prezzo per la parte eccedente). Trovano, pertanto, applicazione nel caso di specie:

- la disposizione dell'art. 1339 c.c. a norma della quale "*le clausole, i prezzi dei beni .... imposti dalla legge sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti*"

- la disposizione dell'art. 1419, c.2. c.c. a norma della quale "*la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative*".

Ovviamente la disciplina dettata per la "*convenzione Bucalossi*" troverà applicazione anche per la "*convenzione P.E.E.P.*" in proprietà, se ed in quanto stipulata dopo il 1 gennaio 1997, posto che dopo tale data anche a tale convenzione si applica la disciplina dettata per la "*convenzione Bucalossi*" e quindi anche le disposizioni sul prezzo massimo di cessione e sulla nullità per le pattuizioni stipulate in violazione di detto prezzo per la parte eccedente.

Nessuna sanzione, invece, è prevista, in maniera espressa, dall'art. 35, L. 865/1971, per la "*convenzione P.E.E.P.*" in diritto di superficie. Tutto è rinviato a quanto disposto e convenuto nella convenzione medesima. Infatti l'art. 35, c. 8 della legge 865/1971, alla lettera f) stabilisce che la convenzione deve prevedere "*le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale inosservanza comporti la decadenza della concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie*".

E' al dispositivo della convenzione che, pertanto, bisogna fare riferimento, per accertare il tipo di sanzione applicabile nel caso di violazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione.

Non esiste, quindi, un'unica sanzione, valida per tutti i casi di violazione del prezzo massimo di cessione fissato in una "*convenzione P.E.E.P.*" in diritto di superficie: tale sanzione potrà variare da Comune a Comune e, nell'ambito dello stesso Comune, potrà pure variare, da comparto a comparto, in relazione a quanto previsto nella relativa convenzione di attuazione del P.E.E.P.

Ampia è l'autonomia riconosciuta ai Comuni nella fissazione di queste sanzioni, anche se, nella pratica, tale scelta si è ridotta ad una duplice opzione (nelle ipotesi in cui nella convenzione sia stata, in effetti, prevista espressamente una sanzione per la violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione):

- la previsione di una sanzione pecuniaria

- *la previsione della decadenza* (qualora la violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione sia stata ricompresa tra le *inosservanze degli obblighi stabiliti dalla convenzione di maggior gravità* così da giustificare, per l'appunto, la sanzione della decadenza ai sensi del succitato *art. 35, c. 8, lett. f, legge 865/1971*)

Nel primo caso (*previsione di una sanzione pecuniaria*) nessuna incidenza sulla validità e/o sull'efficacia della vendita discenderà dalla violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione; il venditore sarà tenuto a pagare la sanzione pecuniaria al Comune, nei termini e con le modalità stabilite nella convenzione, ma il contratto rimarrà valido ed efficace.

Nel secondo caso (*previsione della decadenza*), le conseguenze di una violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione potrebbero essere, invece, "devastanti": con la decadenza, se ed in quanto fatta valere dal Comune, verrebbe meno il diritto stesso di superficie e la proprietà dell'alloggio si consoliderebbe in capo al Comune stesso, proprietario del suolo. L'acquirente verrebbe privato del bene acquistato ed allo stesso non resterebbe che agire nei confronti del venditore per il recupero dell'intero prezzo pagato e per il risarcimento dei danni subiti. Si ritiene, peraltro, che se anche prevista in convenzione, comunque la decadenza non operi di diritto, dovendo la stessa essere dichiarata dalla pubblica Autorità, che ben potrebbe anche non avvalersene, nel caso specifico, "ratificando" in tal modo l'acquisizione del bene (sul punto, per un maggior approfondimento, si rinvia alla risposta a quesito n. 94/2007 dell'ufficio Studi del CNN). <sup>(4)</sup> E' da rilevare, peraltro, che è assai raro, nella prassi, imbattersi in una "*convenzione P.E.E.P.*", in diritto di superficie, che preveda espressamente la sanzione della decadenza per il caso di violazione dei vincoli di determinazione del prezzo di cessione. La sanzione, infatti, sarebbe spropositata e del tutto inadeguata, in quanto in contrasto con gli interessi da garantire: lo scopo prefissato (in conformità col principio sancito dall'art. 47 della Costituzione) è quello di favorire l'accesso del "*risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione*" e quindi assicurare anche al terzo sub-acquirente di poter fruire del prezzo agevolato del quale già il suo dante causa aveva goduto. La decadenza, invece, lungi dall'assicurare questo risultato, priverebbe, addirittura l'acquirente del bene acquistato. Verrebbe in questo caso penalizzato proprio colui il quale deve essere "protetto".

E', opinione comunemente condivisa, che sia esclusa la possibilità di prevedere, nella convenzione, quale sanzione per il caso di violazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione, la nullità del contratto, sanzione, questa, che può discendere solo dalla legge e non può essere rimessa all'autonomia delle parti. Inoltre anche la nullità sarebbe una sanzione inadeguata allo scopo, potendosi estendere alla stessa le medesime osservazioni sopra fatte con riguardo alla decadenza. Anche con la nullità dell'intero contratto si finirebbe col penalizzare proprio colui il quale deve essere "protetto".

Ma solo quando, nella convenzione, sia espressamente prevista una sanzione, non si pone alcun problema nell'individuare le conseguenze in caso di cessione in violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione.

E' assai frequente, invece, che nella convenzione nulla si dica in proposito, creando un vuoto normativo/disciplinare che crea non pochi imbarazzi in chi poi è chiamato a gestire il successivo trasferimento del bene in proprietà superficiaria.

E' lecito, pertanto, chiedersi quale sia la sanzione applicabile, qualora la convenzione nulla disponga al riguardo (ovvero quanto la convenzione preveda, come sanzione, la nullità del contratto, posto che tale previsione, per i motivi già sopra ricordati, è *tamquam non esset*).

Sul punto si sono espresse due diverse opinioni:

- *la tesi della insussistenza di sanzioni*

- *la tesi della sussistenza, comunque, di una sanzione (ricavabile dal sistema)*

I sostenitori della prima tesi (*insussistenza di sanzioni*) fondano il loro assunto sul tenore letterale dell'art. 35, c. 8 della *legge 865/1971*, il quale *alla sua lettera f)* stabilisce che è nella convenzione che si debbono prevedere "*le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione*" medesima; pertanto se il Comune, nella convenzione originaria, ha ritenuto di non fissare alcuna sanzione per il caso specifico della violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione, tale mancanza deve essere interpretata nel senso di una precisa manifestazione di volontà, ossia di una volontà di non porre limiti ai successivi trasferimenti degli alloggi, che ben possono essere posti in essere senza alcun vincolo particolare in ordine alla determinazione del prezzo di cessione. In caso contrario il Comune, in ottemperanza alla prescrizione del suddetto art. 35, c. 8, lett. f, *legge 865/1971*, avrebbe dovuto prevedere la specifica sanzione per la violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione.

I sostenitori della seconda tesi (*sussistenza, comunque, di una sanzione*) fondano il loro assunto sulla circostanza che si è, qui, in presenza di una convenzione urbanistica, ossia di un *contratto ad oggetto pubblico* (secondo la definizione di convenzione urbanistica più diffusa in dottrina), destinata a perseguire interessi di carattere generale che trascendono gli interessi dei soggetti che partecipano direttamente alla convenzione stessa, il cui contenuto è, per molti aspetti, non contrattabile, ma imposto per legge, per cui non è concepibile che la violazione di prescrizioni discendenti da detta convenzione possa rimanere priva di sanzioni, soprattutto se si tratta di prescrizioni imposte dalla legge (*art. 35, c. 8, lett. e, legge 865/1971*) a tutela di interessi costituzionalmente riconosciuti (*art. 47 Cost.*), come nel caso dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione.

Tra i sostenitori di questa seconda tesi, diverse sono poi le opinioni circa la sanzione in concreto applicabile, nel silenzio sul punto sia della legge che della convenzione. Sono state, al riguardo, suggerite diverse soluzioni:

i) *la soluzione della nullità dell'intero contratto*: non è mancato chi ha sostenuto che la sanzione applicabile nel caso di specie sia la nullità dell'intero contratto, in ciò richiamandosi alla disciplina applicabile in tema di edilizia sovvenzionata; tradizionalmente gli alloggi di edilizia sovvenzionata sono ceduti dall'Amministrazione Pubblica a prezzo "di favore". Il prezzo "limitato" (o cd. "prezzo politico") costituisce infatti uno dei modi di soddisfacimento dell'interesse pubblico a che il maggior numero di cittadini, specie i meno abbienti, possa acquisire la proprietà della casa di abitazione, il tutto in conformità al disposto dell'art. 47 della Costituzione. Le norme che disciplinano le modalità di determinazione del prezzo di cessione, in tutte le leggi di Edilizia Sovvenzionata sono, conseguentemente, molto rigorose e di carattere imperativo: il prezzo di cessione, pertanto, non può essere né diminuito né aumentato a discrezione della Pubblica Amministrazione, pena l'invalidità dell'intero contratto di cessione (e non quindi della sola disposizione che fissa un prezzo più alto o più basso rispetto a quello di legge; in questo senso si è espressa in più occasioni anche la giurisprudenza: *Cass. Sez. Unite 11 febbraio 1982 n. 835 - Cass. 22 settembre 1970 n. 1655 - Cass. 30 marzo 1972 n. 1015 - Cass. 10 maggio 1984 n. 2856*).

Tuttavia la disciplina dettata in materia di edilizia sovvenzionata non ci sembra estensibile anche al settore dell'edilizia convenzionata, stante i diversi presupposti che giustificano i vincoli di determinazione dei prezzi di cessione: da una parte (*edilizia sovvenzionata*) siamo in presenza di alloggi realizzati a totali cure e spese dello Stato e/o di altri Enti pubblici, per i quali il prezzo di cessione (volto ad favorire l'accesso alla proprietà ai ceti meno abbienti) non può che essere quello fissato dalle varie leggi che consentono, di volta in volta, la cessione in proprietà di detti alloggi agli assegnatari (prezzo che non può essere né superiore né inferiore a quello "imposto" dal legislatore), dall'altra (*edilizia convenzionata*) siamo in presenza di alloggi che sono stati realizzati a cure e spese dei "privati" (il vantaggio ottenuto riguarda solo l'area su cui si è costruito), alloggi per i quali la legge non impone un prezzo determinato ma un prezzo massimo (lasciando all'autonomia delle parti la facoltà di determinare il prezzo di cessione entro il limite massimo fissato in convenzione).

In questo senso si è espressa anche la Cassazione (*sentenza 21 dicembre 1994, n. 11032*) che esclude, per l'appunto l'applicabilità della disciplina in materia di edilizia sovvenzionata alle fattispecie di edilizia convenzionata considerato che:

- le parti in caso di edilizia sovvenzionata sono la Pubblica amministrazione ed un privato, mentre nel caso di edilizia convenzionata sono entrambi privati

- in caso di edilizia sovvenzionata il prezzo non può che essere uno e solo quello previsto ex lege, né superiore né inferiore, mentre nel caso di edilizia convenzionata è fissato autoritativamente solo nel suo massimo.

Inoltre come si è già avuto modo di ricordare, la nullità sarebbe una sanzione inadeguata allo scopo, in quanto si finirebbe col penalizzare proprio colui il quale deve essere "protetto".

ii) *la soluzione dell'annullabilità del contratto*: si è anche sostenuta la tesi dell'annullabilità del contratto per errore essenziale ex art. 1429 c.c., rimarcando il fatto che, se il venditore avesse conosciuto il prezzo imposto da legge (il più delle volte notevolmente inferiore a quello "di mercato"), lo stesso non avrebbe concluso il contratto (*errore di diritto costituente la ragione unica o principale del contratto, art. 1429, n. 4, c.c.*). Senonché, anche questa tesi, non appare convincente, in quanto non può la domanda di annullamento di un contratto fondarsi sulla ignoranza della disciplina di legge. Il prezzo, per quanto riguarda il suo limite massimo, è imposto dalla legge e non rientra, quindi, nell'ambito dell'autonomia negoziale, cosicché non può neppure ipotizzarsi un errore nell'esplicazione dell'attività negoziale delle parti. Si è, al riguardo, puntualmente osservato come "*l'errore di diritto rileva soltanto se concerne circostanze esterne che entrano in gioco esclusivamente nella veste di elementi soggettivi circa la convenienza del negozio, per cui deve escludersi che possa attribuirsi rilevanza all'errore del contraente che conclude un contratto ignorando l'esistenza delle norme imperative da cui deriva la integrazione e quindi la modifica del regolamento contrattuale, attesa la mancanza del carattere negoziale delle clausole rispetto alle quali si è verificata una sostituzione legale*" (Cassazione *sent. 21 dicembre 1994, n. 11032*)

iii) *la soluzione della nullità della sola clausola relativa al prezzo*: anche nel caso di specie (così come nel caso della "*convenzione Bucalossi*") troverebbe applicazione la disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, c.c., con la conseguenza che, nel caso in cui venga posta in essere una cessione di alloggio realizzato in diritto di superficie su area P.E.E.P., ad un prezzo superiore a quello massimo fissato in convenzione:

- il prezzo così convenuto dalle parti viene sostituito di diritto dal prezzo massimo di convenzione ex art. 1339 c.c.

- la nullità della clausola che fissa il prezzo per un importo superiore a quello di convenzione non importa, comunque, la nullità dell'intero contratto, in quanto la clausola nulla viene sostituita di diritto dalla clausola conforme a legge, ex art. 1419, secondo comma, c.c.

Tale soluzione ha trovato accoglimento anche in più sentenze della Corte di Cassazione: *sent. 21 dicembre 1994, n. 11032; sent. 10 febbraio 2010, n. 3018, sent. 12 gennaio 2011 n. 506*; in quest'ultima sentenza (*delle Sezioni Unite*), in particolare, si osserva come "*il contrasto con norme imperative di singole clausole [...], per il disposto dell'art. 1419 c.c., non inficia l'intero contratto, quando opera, come nella specie, il meccanismo della sostituzione automatica di diritto*"

Non è mancato, peraltro, chi ha contestato tale tesi, ritenendo non applicabile al caso di specie l'art. 1339 c.c., in quanto tale norma prevede la sostituzione di diritto dei prezzi "*imposti dalla legge*", mentre, nel caso di specie, i prezzi massimi sono fissati in un atto amministrativo (ossia nella delibera del Consiglio Comunale di approvazione del contenuto della convenzione PEEP). Senonché a tale argomentazione si è obiettato che "*l'esatta portata del termine legge contenuto nell'art. 1339 C.C., deve essere inteso in senso ampio e non puramente formale e cioè con riferimento a qualsiasi norma avente valore di legge in senso sostanziale. A tale stregua e del resto secondo i principi, è indubbio che le stesse leggi formali possano attribuire ad altri atti, cosiddetti secondari, l'idoneità ad incidere sulle proprie disposizioni, sicché a tale effetto può anche il provvedimento di un organo amministrativo, cui la legge attribuisce il potere di statuire in materia, predeterminandone i criteri direttivi e i limiti di massima per il suo esercizio, assumere valore di legge in senso sostanziale. Ne consegue che ai sensi del citato art. 35 della legge 865/1971, che delega al Consiglio Comunale la fissazione dei criteri per la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, in materia di edilizia "convenzionata", gli atti amministrativi relativi, in quanto emanati in forza della predetta delega legislativa, da questa direttamente traggono un carattere di imperatività, sicché debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 c.c., alla quale si collega quella dell'art. 1419 secondo comma C.C., posto che la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa è la sanzione della nullità della clausola stessa, la quale peraltro non importa la nullità del contratto quando tale clausola sia sostituita di diritto da norme imperative*" (Cassazione sent. 21 dicembre 1994, n. 11032).

iv) *la soluzione del risarcimento del danno*: escluso che nel caso di specie possa parlarsi di nullità del contratto, neppure parziale e quindi neppure riferita alla sola clausola del prezzo, in quanto la nullità deve trovare la sua fonte in una specifica norma di legge, o conseguire alla violazione di una norma imperativa (ma tale non è la prescrizione in tema di determinazione del prezzo di cessione contenuta in una convenzione), all'acquirente non resta che agire nei confronti del venditore per il risarcimento dei danni subiti e cagionati dalla violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione discendenti dalla convenzione. Vero è che l'acquirente è terzo rispetto alla convenzione. Ma è altrettanto vero che la convenzione di attuazione del PEEP, al pari di tutte le convenzioni urbanistiche, è qualificata come *contratto ad oggetto pubblico*, in quanto destinata a perseguire interessi di carattere generale che trascendono gli interessi dei soggetti che vi partecipano direttamente e per la quale esigenze di diritto pubblico debbono coesistere con le forme e le prescrizioni del diritto privato. In pratica, per questa convenzione, il principio dell'art. 1372 c.c. ("*il contratto ha forza di legge fra le parti*") cede a fronte dei primari interessi di carattere pubblico dalla stessa perseguiti, con la conseguenza che i terzi, i cui interessi sono direttamente e/o indirettamente protetti da detta convenzione, sono legittimati ad agire per ottenere il risarcimento dei danni ad essi cagionati dalla mancata osservanza degli obblighi dalla stessa discendenti. A ben vedere questa soluzione, dal punto di vista della tutela del terzo acquirente, non si differenzia di molto dalla soluzione di cui *sub iii)*: in entrambi i casi il terzo acquirente potrà ottenere la restituzione del maggior prezzo pagato ed il risarcimento degli eventuali maggiori danni subiti. Notevole invece è la differenza tra le due soluzioni in ordine alla posizione del Notaio. Nell'ultima soluzione, dovendosi escludere qualsiasi ipotesi di nullità, anche parziale, resta escluso ogni rischio di addebito ex art. 28 legge notarile.

Ovviamente l'adesione all'una o all'altra delle due tesi (*tesi della insussistenza di sanzioni ovvero tesi della sussistenza, comunque, di una sanzione*), porterà ad atteggiarsi in maniera totalmente diversa quando si tratterà di scegliere se avvalersi o meno della facoltà ora riconosciuta dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448 di eliminare i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione:

- se si accoglie la *tesi della insussistenza di sanzioni* non vi sarà neppure la necessità di stipulare la convenzione in forma pubblica di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448: se si ritiene che la mancata previsione di sanzioni nella convenzione valga come riconoscimento della libera trasferibilità degli alloggi non vi sarà, di conseguenza, alcun vincolo sulla determinazione dei prezzi da eliminare. La portata della disposizione del suddetto art. 31, c. 49-bis, Legge 448/1998, ne risulterà fortemente limitata: la convenzione, ivi prevista, avrà un senso solo nelle ipotesi in cui la convenzione abbia previsto una sanzione per il caso di violazione dei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione, e ciò al fine di poter vendere il bene ad un prezzo "libero" senza incorrere nella sanzione ex convenzione.

- se si accoglie la *tesi della sussistenza, comunque, di una sanzione*, invece, vi sarà sempre la necessità di stipulare la convenzione in forma pubblica di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, al fine di poter vendere il bene ad un prezzo "libero" senza incorrere nella sanzione di "sistema". La portata della disposizione del suddetto art. 31, c. 49-bis, Legge 448/1998, ne risulterà fortemente ampliata e valorizzata.

E' difficile in questa sede dire quale delle due tesi meriti adesione (*se la tesi della insussistenza di sanzioni ovvero la tesi della sussistenza, comunque, di una sanzione*); entrambe le tesi si fondano su argomentazioni degne di considerazione e il dettato normativo non aiuta a dissipare i dubbi e le incertezze al riguardo. Il consiglio è quello di attenersi alla condotta più prudente, secondo quello che deve essere l'atteggiamento tipico del Notaio nell'esplicazione del proprio ministero, tenendo anche conto di quella che è la posizione, in materia, assunta dalla giurisprudenza della Supreme Corte di Cassazione.

## 5. Ambito di operatività dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione (PRIMA del 13 luglio 2011)

Prima dell'entrata in vigore (13 luglio 2011) della *legge 12 luglio 2011 n. 106 di conversione del D.L. 13 maggio 2011 n. 70*, che, come già ricordato, ha introdotto la possibilità di rimuovere i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione di alloggi di edilizia convenzionata, diverso era l'ambito "temporale" di operatività dei vincoli suddetti a seconda che l'atto di cessione riguardasse alloggi realizzati in base a "*convenzione Bucalossi*" ovvero alloggi realizzati in base a "*convenzione P.E.E.P.*".

Nel primo caso ("*convenzione Bucalossi*") i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione riguardavano solo la prima cessione e/o assegnazione (ossia la cessione e/o l'assegnazione posta in essere dal costruttore, ovvero da chi aveva stipulato la "*convenzione Bucalossi*", o vi era subentrato, godendo della riduzione del contributo concessorio), liberi, invece, tutti i successivi aventi causa di alienare l'alloggio acquistato al prezzo di mercato. In questo senso era stata, infatti, interpretata la disciplina dettata per la "*convenzione Bucalossi*" <sup>(5)</sup> anche da parte della giurisprudenza. In particolare nella sentenza della *Corte di Cassazione n. 13006 del 2 ottobre 2000* si concludeva nel senso che "*il socio di una cooperativa, costruttrice di alloggi su concessione edilizia rilasciata a contributo ridotto, che vende l'alloggio assegnatogli, non è obbligato a non superare il prezzo stabilito dalla convenzione-tipo, approvata dalla regione, ai sensi dell'art. 7 legge 28 gennaio 1977 n. 10, perché destinatario dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione e i canoni di locazione nei limiti fissati da detta convenzione, trasfusa in quella con il comune - o nell'equivalente atto d'obbligo - e per la durata di validità di quest'ultima, è soltanto il costruttore titolare della concessione o colui che è in questa subentrato*".

Nel secondo caso ("*convenzione P.E.E.P.*"), invece, nei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione subentravano tutti coloro che subentravano nella titolarità della proprietà superficaria degli alloggi, e quindi anche tutti i successivi aventi causa dal primo cessionario e/o assegnatario, senza limitazioni e/o esclusioni di sorta (ferme restando le diverse opinioni manifestate in ordine alle conseguenze della violazione di detti vincoli, in mancanza di una sanzione contemplata in convenzione). La stessa Cassazione ha avuto modo di ribadire, in più occasioni, che, con riguardo agli alloggi costruiti in base a "*convenzione P.E.E.P.*" i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione non si applicano solo alla prima cessione, osservando che le norme in materia "*non pongono limiti di tempo al divieto di alienazione del diritto di superficie degli alloggi di edilizia convenzionata per un prezzo diverso da quello stabilito dai comuni o dai loro consorzi*" (Cass. sent. 12 gennaio 2011 n. 506) e "*che siffatta interpretazione della clausola contrattuale è in linea con le finalità sociali della normativa in esame, diretta ad agevolare a livello collettivo, l'accesso alla proprietà della casa d'abitazione, finalità che sarebbe vanificata ove fosse consentito agli acquirenti successivi dell'immobile di venderlo a prezzi superiori, ponendo così in essere inammissibili speculazioni*" (Cass. sent. 10 febbraio 2010, n. 3018).

La diversa soluzione adottata dalla Cassazione per gli alloggi costruiti in base a "*convenzione P.E.E.P.*" rispetto a quella adottata per gli alloggi costruiti in base a "*convenzione Bucalossi*", che da taluno faceva ritenere contraddittoria la posizione assunta dalla Suprema Corte, trovava, invece, la sua valida giustificazione nei diversi presupposti ed interessi caratterizzanti la "*convenzione P.E.E.P.*" rispetto alla "*convenzione Bucalossi*". Al riguardo, in un precedente studio CNN <sup>(6)</sup>, si era opportunamente osservato che "*volendo sintetizzare il pensiero della Cassazione, occorre affermare che per la Suprema Corte un conto sono le convenzioni disciplinate dall'art. 35 della legge n. 865 del 1971, altro conto le convenzioni disciplinate dagli artt. 7 ed 8 della legge n. 10 del 1977: vere e proprie convenzioni urbanistiche le prime, convenzioni pattizie di diritto privato le seconde. In effetti, mentre le convenzioni disciplinate dall'art. 35 della legge 865 del 1971 si posizionano in un assetto prettamente urbanistico (tanto è vero che esse servono a dismettere, da parte del Comune, aree che hanno come programma costruttivo un piano prestabilito dal Comune stesso, aree che vengono dal Comune espropriate, aree quindi che servono a destinare, a soggetti utilizzatori particolarmente bisognosi, abitazioni rivestenti natura di patrimonio indisponibile, la cui caratteristica è quella di non poter essere negoziati se non rispettando le norme per essi espressamente previste, come dispone l'art. 828, secondo comma c.c.); invece le convenzioni previste dalla legge Bucalossi sono convenzioni destinate tutte a disciplinare con particolari limitazioni un vantaggio che ha acquisito un soggetto che intende costruire (e quindi si tratta di convenzioni propriamente non urbanistiche, bensì più propriamente edilizie, proiettate come sono a disciplinar la concreta realizzazione di una singola costruzione in qualunque parte del territorio comunale). Si comprende pertanto come le prime (convenzioni urbanistiche) producano effetti che si ripercuotono anche nei diritti dei terzi (per la valenza erga omnes che viene riconosciuta alle convenzioni urbanistiche); mentre le seconde non hanno questa caratteristica, ancorché assoggettate a pubblicità immobiliare.*"

## 6. Ambito di operatività dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione (DOPO il 13 luglio 2011)

Dopo l'entrata in vigore (13 luglio 2011) della *legge 12 luglio 2011, n. 106 di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70*, cambia completamente il regime di operatività dei vincoli suddetti, e contrariamente a quanto previsto in precedenza, senza più alcuna distinzione tra alloggi realizzati in base a "*convenzione Bucalossi*" e alloggi realizzati in base a "*convenzione P.E.E.P.*".

La grande novità consiste, innanzitutto, nell'introduzione della possibilità di rimuovere i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione.

Ricordiamo che i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione possono riguardare le seguenti fattispecie:

**i) gli alloggi realizzati in base a “convenzione P.E.E.P.” in diritto di superficie:** i vincoli in oggetto sono previsti dall'art. 35, c. 8, lett. e), legge 22 ottobre 1971 n. 865; al riguardo bisogna distinguere a seconda che:

- la “convenzione P.E.E.P.”, in ottemperanza al disposto dell'art. 35, c. 8, lett. f), medesima legge 865/1971, preveda espressamente una sanzione per il caso di violazione di detti vincoli: in questo caso, per la rimozione dei vincoli, al fine di poter alienare l'alloggio a prezzo “libero” senza incorrere nella sanzione ex convenzione, dovrà essere stipulata la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448 (come introdotto dalla legge 12 luglio 2011 n. 106 di conversione del D.L. 13 maggio 2011 n. 70);
- la “convenzione P.E.E.P.” non preveda espressamente una sanzione per il caso di violazione di detti vincoli; in questo caso, come sopra già chiarito, non vi è identità di vedute circa le conseguenze che possono derivare dalla violazione dei vincoli; se si accoglie la *tesi della insussistenza di sanzioni* non vi sarà neppure la necessità di stipulare la convenzione in forma pubblica di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448: se si ritiene che la mancata previsione di sanzioni nella convenzione valga come riconoscimento della libera trasferibilità degli alloggi non vi sarà, di conseguenza, alcun vincolo sulla determinazione dei prezzi da eliminare; se si accoglie, invece, la *tesi della sussistenza, comunque, di una sanzione*, vi sarà sempre la necessità di stipulare la convenzione in forma pubblica di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, al fine di poter vendere il bene ad un prezzo “libero” senza incorrere nella sanzione di “sistema”.

In mancanza di certezze, circa la prevalenza dell'una o dell'altra delle due tesi, e tenuto anche conto dell'adesione della Suprema Corte di Cassazione alla *tesi della sussistenza della sanzione* (nella coniugazione della nullità della sola clausola relativa al prezzo), un atteggiamento prudente consiglia, in ogni caso, di procedere alla stipula della convenzione in forma pubblica di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, per l'eliminazione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione.

**ii) gli alloggi realizzati in base a “convenzione P.E.E.P.” in diritto di proprietà (in caso di convenzione stipulata sino al 31 dicembre 1996):** l'art. 35, c. 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865, prescriveva che decorsi 10 anni dal rilascio della licenza di abitabilità “l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento può 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, [...], nonché del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario”. In realtà, nel caso di specie, non era previsto un prezzo massimo di cessione, ma era stabilito che la cessione doveva avvenire al prezzo specifico che veniva determinato dall'Ufficio tecnico Erariale. Detta norma, peraltro, è stata abrogata, con decorrenza 15 marzo 1992, dall'art. 23, c. 2, legge 17 febbraio 1992 n. 179. Tuttavia, da parte di taluno (ed in particolare da parte di qualche Comune) si ritiene applicabile la disciplina per la rimozione dei vincoli di determinazione del prezzo di cessione di cui all'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448 anche agli alloggi realizzati su aree P.E.E.P., cedute in piena proprietà in forza di convenzione stipulata prima dell'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992 n. 179 (15 marzo 1992) e cioè quando erano ancora vigenti i vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione di cui all'art. 35, c. 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865; questa opinione, peraltro, non può essere condivisa; infatti, i vincoli discendenti dall'art. 35, c. 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865, sono stati soppressi dalla legge 179/1992, con conseguente loro inapplicabilità a tutti gli atti di cessione stipulati successivamente al 15 marzo 1992 e ciò anche se la convenzione P.E.E.P. fosse stata stipulata prima di tale data (in pratica la disciplina applicabile è quella in vigore al momento di cessione e non quella in vigore al momento della stipula della convenzione, come si è già avuto modo di precisare nel precedente studio CNN<sup>(7)</sup>). Pertanto oggi non vi è alcuna necessità di rimuovere, con la convenzione ex legge 206/2011, vincoli che non esistono più.

**iii) gli alloggi realizzati in base a “convenzione P.E.E.P.” in diritto di proprietà (in caso di convenzione stipulata dal 1 gennaio 1997):** alle convenzioni di cui trattasi si applica la disciplina dettata per la “convenzione Bucalossi” con conseguente operare dei relativi vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione. Vincoli che oggi possono essere rimossi (in base all'interpretazione della normativa vigente sopra ritenuta preferibile); per la rimozione di detti vincoli dovrà essere stipulata la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, così come richiamato dal successivo comma 49-ter.

**iv) gli alloggi realizzati in base a “convenzione Bucalossi” per la riduzione del contributo concessorio:** alle convenzioni di cui trattasi si applica la disciplina dettata, attualmente, dall'art. 18, D.P.R. 380/2001, (T.U. in materia edilizia), con conseguente operare dei relativi vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione. Vincoli che oggi possono essere rimossi; per la rimozione di detti vincoli dovrà essere stipulata la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, così come richiamato dal successivo comma 49-ter.

Altra novità riguarda l'equiparazione delle discipline dettate per gli alloggi realizzati in base a “Convenzione P.E.E.P.” e gli alloggi realizzati in base a “Convenzione Bucalossi” in ordine al subentro nei vincoli di determinazione del prezzo anche degli aventi causa successivi al primo cessionario.

Infatti, come si è già avuto modo di osservare<sup>(8)</sup>, la possibilità, riconosciuta dalla normativa del 2011, di rimuovere i vincoli discendenti dalla “convenzione Bucalossi”, è subordinata alla circostanza che siano decorsi almeno *cinque anni* dalla data del primo trasferimento. Non è, quindi, consentita la rimozione dei vincoli al costruttore, ossia a colui che, con la



stipula della convenzione (o dell'atto unilaterale d'obbligo), si è avvalso della riduzione del contributo concessorio. Tale possibilità è riconosciuta ad un suo avente causa (*e decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento*). La nuova disposizione di legge, pertanto, finisce con il contraddire e travolgere quella giurisprudenza (ricordata nel paragrafo precedente) che si era formata sul tema, giurisprudenza che aveva circoscritto la nullità (*dei patti sui prezzi o canoni di locazione in eccedenza*) ai soli trasferimenti posti in essere dal costruttore, escludendo una sua estensione anche ai successivi suoi aventi causa. Con la norma in oggetto, infatti, si deve ritenere operante il subentro dei successivi acquirenti nei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione discendenti dalla *"convenzione Bucalossi"* o dall'atto unilaterale d'obbligo stipulati dal costruttore e ciò di acquirente in acquirente per tutta la durata della convenzione medesima. Tale subentro, infatti, costituisce il presupposto stesso, considerato da detta norma, affinché si possa procedere alla rimozione dei vincoli.

Ne consegue che, con decorrenza 13 luglio 2011, non vi è più alcuna differenza in ordine all'ambito di operatività temporale dei vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione: sia che si tratti di alloggi realizzati in base a *"convenzione Bucalossi"* che di alloggi realizzati in base a *"convenzione P.E.E.P."* i vincoli suddetti vanno rispettati per qualsiasi cessione anche successiva alla prima (ferme restando le diverse opinioni manifestate in ordine alle conseguenze della violazione di detti vincoli, in mancanza di una sanzione contemplata nella *"convenzione P.E.E.P."*).

Ma la nuova situazione che si è venuta a creare, con riguardo agli alloggi realizzati in base a *"convenzione Bucalossi"*, può creare non pochi scompensi: si pensi a chi, prima del 13 luglio 2011, abbia acquistato un alloggio realizzato in base a *"convenzione Bucalossi"*, da un avente causa dal primo costruttore, a prezzo "di mercato" (così come ritenuto possibile dalla soprarichiamata interpretazione della Suprema Corte di Cassazione) e che oggi vuole procedere alla cessione di detto alloggio; alla luce delle considerazioni testé svolte lo stesso dovrebbe oggi procedere alla vendita applicando un prezzo non superiore a quello imposto dalla convenzione (e quindi ad un prezzo che potrebbe essere di gran lunga inferiore a quello da lui pagato per l'acquisto).

Riteniamo di dover escludere che il soggetto in questione possa agire nei confronti del proprio dante causa e pretendere il rimborso della differenza tra il prezzo pagato ed il prezzo massimo di convenzione; la norma della legge 206/2011, infatti, non ha carattere interpretativo, non avendo il legislatore evidenziato tale valenza. E' una norma applicabile solo alle cessioni poste in essere dal 13 luglio 2011. Le cessioni poste in essere prima di tale data, rimangono sottoposte alla disciplina originaria dettata per la *"convenzione Bucalossi"*, nella portata delineata dalla consolidata giurisprudenza della Cassazione. La nuova norma non può, infatti, avere effetto retroattivo, e mettere in discussione rapporti consolidati, fondati su un'interpretazione condivisa da dottrina e giurisprudenza prevalenti.

E' anche vero che, se la norma della legge 206/2011 potrebbe, per un verso, creare un grave pregiudizio all'acquirente (che a suo tempo aveva pagato il prezzo di "mercato"), dall'altro riconosce all'acquirente uno strumento "nuovo" per poter limitare tale possibile pregiudizio, potendo lo stesso rimuovere il vincolo per la determinazione del prezzo massimo di cessione stipulando la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste *dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448*, così come richiamato dal successivo *comma 49-ter*. Comunque un pregiudizio rimane a carico del suddetto acquirente, in quanto, per la rimozione del vincolo, dovrà, pur sempre, essere pagato al Comune un corrispettivo (che, il più delle volte, sarà inferiore al differenziale prezzo pagato/prezzo imposto dalla convenzione).

Sotto questo profilo, più che legittimi sono i dubbi di legittimità costituzionale della norma in commento, quanto meno per la mancanza di una disciplina transitoria che limiti l'applicazione della convenzione di rimozione dei vincoli *ex art. 31, c. 49-ter, legge 448/1998*, ai soli alloggi realizzati in base a *"convenzione Bucalossi"* stipulata dopo il 13 luglio 2011.

Giovanni Rizzi

---

1) La legge 12 luglio 2011 n. 106 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 12 luglio 2011 n. 106 ed è entrata in vigore il 13 luglio 2011)

2) Studio n. 521/C/2011 approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 20 ottobre 2011: *"la disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sullo sviluppo 2011"* (estensore Giovanni Rizzi) pubblicato in "Studi e Materiali -1/2012", IPSOA Milano, pagg. 63 e segg.

3) Vedasi studio CNN n. 521/C/2011 approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 20 ottobre 2011: *"la disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sullo sviluppo 2011"* (estensore Giovanni Rizzi) pubblicato in "Studi e Materiali -1/2012" IPSOA Milano, pagg. 63 e segg.

4) Nella risposta a quesito n. 94-2007/C *"Convenzione su piano di zona in diritto di superficie, clausole di decadenza e sanzioni"* (estensore G. Casu) ci si è posti il problema se la decadenza operi di diritto. A tale quesito si è risposto che: *"la decadenza è ritenuta istituto attinente al diritto amministrativo, di natura sanzionatoria, il cui effetto non è di incidere sull'atto amministrativo, ma sul rapporto che ne deriva, facendolo venir meno ex nunc. Essa è ritenuta strumento di autotutela della Pubblica Amministrazione la quale può pronunciarla con effetto immediato, senza dover ricorrere a un pronunciato giurisdizionale. Ma non manca, in dottrina, chi, a proposito della decadenza inserita in un contratto ad*

*oggetto pubblico, ritiene indispensabile la pronuncia dell'autorità giudiziaria, costruendo in tal caso la decadenza come strumento col quale si esercita un diritto potestativo di risoluzione del rapporto, assimilando in tal modo la clausola negoziale ad una clausola risolutiva espressa. Vi è concordia peraltro nell'affermare che la decadenza non può operare se non sia prevista dalla legge o inserita nell'accordo. E, in ogni caso, la decadenza non opera mai di diritto, ma occorre che sia il Comune a volersi avvalere di essa, perché la decadenza presuppone comunque una valutazione dell'autorità amministrativa di volersene avvalere (cfr. SANTANIELLO, voce Decadenza (diritto amministrativo), Enc. del diritto, vol. XI, Milano, 1962, pag. 801, il quale precisa che la pronuncia di decadenza richiede l'emissione di un provvedimento positivo con cui la pubblica amministrazione, con dichiarazione unilaterale di volontà, risolve il rapporto da essa posto in essere). Se ciò è vero, se pertanto la decadenza, per operare, va dichiarata dalla pubblica autorità, non vi è alcun dubbio che il Comune, nella sua discrezionale valutazione di volersi o meno avvalere della decadenza, abbia anche la possibilità di ratificare l'avvenuta acquisizione del bene da parte di un soggetto per effetto del negozio posto in essere, in parziale contrasto con le norme contenute nella convenzione su piano di zona"*

5) Vedasi studio CNN n. 187-2007/C approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 13 aprile 2007: *"Convenzioni previste dalla legge Bucalossi. Divieti e sanzioni"* (estensore Giovanni Casu) pubblicato in "Studi e Materiali 1/2007 – Giuffrè Milano - pagg. 3 e segg.

6) Vedasi studio CNN n. 187-2007/C approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 13 aprile 2007: *"Convenzioni previste dalla legge Bucalossi. Divieti e sanzioni"* (estensore Giovanni Casu) pubblicato in "Studi e Materiali 1/2007 – Giuffrè Milano - pagg. 3 e segg.

7) Studio CNN n. 521/C/2011 approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 20 ottobre 2011: *"la disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sullo sviluppo 2011"* (estensore Giovanni Rizzi) pubblicato in "Studi e Materiali -1/2012" IPSOA Milano, pagg. 63 e segg

8) Vedasi studio CNN n. 521/C/2011 approvato dalla Commissione Studi Civilistici del 20 ottobre 2011: *"la disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sullo sviluppo 2011"* (estensore Giovanni Rizzi) pubblicato in "Studi e Materiali -1/2012" IPSOA Milano, pagg. 63 e segg

### **Note Legali**

*I testi pubblicati sono di proprietà del Consiglio Nazionale del Notariato e ad uso esclusivo del destinatario. La riproduzione e la cessione totale o parziale effettuata con qualsiasi mezzo e su qualsiasi supporto idoneo alla riproduzione e trasmissione non è consentita senza il consenso scritto della Redazione.*

*Ai sensi dell'art. 5 della legge 633/1941 sul diritto d'autore, i testi di legge e degli atti ufficiali dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, italiane o straniere, non sono coperti da diritto d'autore; tuttavia l'elaborazione, la forma e la presentazione dei testi stessi si intendono protette da copyright.*

[< procura rumena](#)

[Vangelo " il padre vi ama. >](#)