



## Parere in tema di edilizia residenziale pubblica

*Associato richiedente: S. Luoni*

### **Quesito**

Si richiede il seguente parere in tema di edilizia residenziale pubblica, suddiviso in tre quesiti:

1. immobili assegnati in proprietà. Se si ritiene che i vincoli di prezzo non debbano essere più affrancati perchè è scaduto il termine ventennale della convenzione (ma è davvero così?), a maggior ragione devono ritenersi cessati eventuali vincoli convenzionali per la cui rimozione, dunque, il Comune non dovrebbe chiedere alcunchè.
2. immobili assegnati in proprietà superficiaria: una volta richiesto il corrispettivo per il riscatto dell'area, può darsi per presupposto che tutti i vincoli verrebbero meno per il decorso del ventennio di durata della convenzione?
3. le convenzioni Bucalossi possono essere considerate fuori dal perimetro dell'art. 31 legge 448/1998?

### **Risposta al quesito**

I quesiti posti importano la necessità di analizzare vari temi, dibattuti tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, relativamente all'edilizia residenziale convenzionata, per la cui trattazione è necessario effettuare i dovuti distinguo tra le convenzioni c.d. PEEP (legge 865/1971) e le convenzioni c.d. Bucalossi (l. 10/1977), le quali hanno costituito i due principali strumenti di realizzazione dei piani di edilizia residenziale pubblica.

Le convenzioni c.d. PEEP, regolate dall'art. 35 della legge 865/1971, hanno costituito lo strumento a mezzo del quale il Comune realizzava i c.d. Piani di Edilizia Economico Popolare, concedendo, nell'ambito di un più ampio programma di pianificazione del territorio, in piena proprietà o in diritto di superficie, lotti di terreno edificabili ed imponendo, tuttavia, sui medesimi, a fini antispeculativi, vincoli sia soggettivi sia oggettivi tanto per la successiva vendita dei fabbricati quanto per la loro locazione ed anche, inizialmente, divieti legali di alienazione (poi venuti meno, nel 1992).



Le convenzioni c.d. Bucalossi, invece, pur perseguendo sempre le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica, si configuravano quali accordi tra il Comune ed il privato costruttore, a mezzo dei quali vi era una riduzione del contributo concessorio, al cui pagamento era subordinato il rilascio del permesso di costruire. Anche tali convenzioni avevano un contenuto necessario, individuato dal legislatore (prima con la legge 10/1977, poi a mezzo dell'art. 18 del D.P.R. 380/2001) e comportante limitazioni relativamente sia al prezzo di alienazione sia al canone di locazione, tuttavia le medesime non condividevano con le convenzioni c.d. PEEP il carattere di convenzione attuativa di un piano regolatore generale.

Le convenzioni sopra citate, dunque, pur prospettandosi entrambe quali strumenti di edilizia residenziale convenzionata, hanno una natura giuridica molto differente: le prime, inserendosi all'interno del più ampio programma di governo ed organizzazione del territorio, si configurano quali convenzioni urbanistiche, seppur di tipo attuativo, mentre le seconde quali convenzioni edilizie, soltanto finalizzate a delineare i presupposti per la concessione del titolo abilitativo urbanistico.

La differenza sopra prospettata non è di poco momento: mentre alle convenzioni edilizie viene pacificamente riconosciuta la natura di accordo, con conseguente applicazione della disciplina privatistica dei contratti, relativamente alle convenzioni urbanistiche vi è maggiore dibattito, pur potendosi oggi arrivare ad affermare che per quanto le medesime abbiano natura pattizia, le stesse conservano, tuttavia, un'ineludibile componente "pubblicistica", considerato la loro appartenenza ad un più ampio procedimento amministrativo<sup>1</sup>.

Tutto ciò premesso occorre ora verificare, al fine di dare risposta ai quesiti posti, la portata dei vincoli legali (e convenzionali) contenuti all'interno delle convenzioni PEEP o Bucalossi e, più precisamente, se i medesimi permangano anche una volta

---

<sup>1</sup> Cfr. in tal senso Cass. 30 gennaio 1985, n. 580. Si veda altresì Si veda G. RIZZI, Le convenzioni urbanistiche: dall'edilizia convenzionata agli strumenti di pianificazione urbanistica, in Strumenti negoziali di edilizia privata: l'esperienza del notariato tra tradizione e nuove soluzioni, Atti del Convegno tenutosi a Messina 18 Ottobre 2008 (N. 2/2009).



scaduto il termine di efficacia della convenzione ed anche per il caso di vendite successive alla c.d. prima assegnazione.

Sui punti anzidetti possono ravvisarsi vari orientamenti: una prima posizione rinviene nel limite temporale proprio della convenzione, il termine di efficacia dei vincoli derivanti dalla convenzione, non potendo sussistere i primi senza la seconda, nella quale hanno la loro fonte.

Altra parte della dottrina ritiene, invece, che sia necessario dare una risposta diversificata a seconda della convenzione di che trattasi: qualora la convenzione sia PEEP, data la sua peculiare natura giuridica, dovrebbe riconoscersi ai vincoli dalla medesima derivanti natura giuridica di onere reale, contribuendo detti vincoli a “conformare” i diritti assegnati a mezzo della convenzione (leggasi il diritto di proprietà o di superficie)<sup>2</sup>.

Qualora, invece, si trattasse di convenzione Bucalossi, i limiti sopra esposti varrebbero, come ogni vincolo nascente da contratto, solo *inter partes* e, dunque, la loro operatività sarebbe circoscritta solo alla prima alienazione ma non alle successive<sup>3</sup>.

Il dibattito dottrinale sin qui riassunto si ritrova anche nelle pronunce contrastanti della giurisprudenza, che la Suprema Corte, a Sezioni Unite, ha tentato di dirimere recentemente, avvallando la seconda delle tesi sopra prospettate e riconoscendo ai vincoli derivanti da convenzioni c.d. PEEP, natura giuridica di onere reale<sup>4</sup>.

Sulla scorta del sopra citato arresto giurisprudenziale, sembrerebbe necessario dare una risposta restrittiva ai quesiti sin qui posti, dovendosi, pertanto e qualora si tratti di convenzioni c.d. PEEP, ravvisare nel limite temporale della convenzione un elemento non sufficiente all’eliminazione dei vincoli di canone e prezzo massimo, i

---

<sup>2</sup> In tal senso si veda Cass., sez. 1, 2 settembre 1995 n. 9266.

<sup>3</sup> Così anche la giurisprudenza, come si preciserà di seguito. Si veda Cass., Sez. 2, 4 aprile 2011 n. 7630; Cass., sez. 2, 2 ottobre 2000 n. 13006.

<sup>4</sup> Vedasi Cassazione civile sez. un., 16/09/2015, n.18135.



quali permarrebbero oltre il termine di efficacia della convenzione ed in capo anche ai successivi aventi causa.

Di talchè l'unica soluzione prospettabile per ottenere il venir meno dei suddetti limiti sarebbe una convenzione modificativa ai sensi dell'art. 31 co 46 della legge 448/1998, come di qui a poco si dirà.

Ciò nondimeno, occorre considerare come la pronuncia giurisprudenziale in esame faccia riferimento ad uno specifico caso concreto, concernente una convenzione PEEP in diritto di superficie, di modo che le conclusioni raggiunte dalla Suprema Corte non sarebbero automaticamente estendibili anche alle convenzioni PEEP in piena proprietà, relativamente alle quali è dubbio l'interesse pubblicistico a mantenere un "controllo" sul territorio, considerata la ormai totale alienazione del lotto (piuttosto che la costituzione, sul medesimo, di un diritto reale limitato, quale è il diritto di superficie).

Pertanto, per quanto sia opportuno un approccio prudente in tema di convenzioni PEEP in diritto di superficie, sarebbe, tuttavia, possibile e sostenibile una diversa posizione in tema di convenzioni in proprietà, riconoscendo una dissomiglianza tra le due fattispecie che si potrebbe (e forse dovrebbe) tradurre in una diversificazione della relativa disciplina.

Come anticipato, peraltro, in questo quadro controverso, si pongono un insieme di interventi legislativi volti alla liberalizzazione della materia dell'edilizia residenziale pubblica, così come può evidenziarsi sin dalla legge 448/1998.

Detto provvedimento, all'art. 31 co 49, ha espressamente disciplinato la possibilità di rimuovere i vincoli c.d. di prezzo massimo e di canone massimo a mezzo di convenzioni modificative della precedente convenzione PEEP, da stipularsi purchè fossero intervenuti 5 anni dalla prima assegnazione dell'alloggio.

Detta norma, dapprima dettata per le sole convenzioni PEEP, è stata poi estesa anche alle Convenzioni Bucalossi, con la legge di conversione n. 106/2011, rimarcando, così, la volontà legislativa "liberista" in materia, sino a giungere ai recenti interventi del D.L. 119/2018, convertito con legge 136/2018.



Invero oggi è possibile, in forza di dette ultime modifiche, che chiunque vi abbia interesse (e non solo il titolare di un diritto reale) richieda la stipulazione di convenzioni modificative ex art. 31 della legge 448/1998 ed, inoltre, è espressamente previsto che l'eliminazione di vincoli di prezzo/canone massimo comporti il venir meno anche dei vincoli c.d. soggettivi.

Se questo è il panorama dottrinale, giurisprudenziale e normativo brevemente delineato, occorre dare coerente risposta ai quesiti posti, con i dovuti distinguo.

Mentre, infatti, i vincoli posti dalle convenzioni Bucalossi, quasi pacificamente, non opererebbero se non relativamente alla prima alienazione e, comunque, mai oltre il termine di efficacia della convenzione edilizia (fatta sempre salva la possibilità di rimuovere detti limiti a mezzo di una convenzione modificativa ex legge 448/1998, come stabilito sin dal 2011), considerazioni differenti parrebbero doverose in tema di convenzioni PEEP.

Più precisamente, andrebbero distinte le convenzioni PEEP in proprietà dalle convenzioni PEEP in superficie.

Per le prime parrebbe possibile, pur nella consapevolezza che trattasi di convenzioni urbanistiche (diverse, dunque, delle convenzioni c.d. edilizie e, pertanto, opponibili erga omnes ed anche rispetto ai successivi aventi causa), un approccio più "liberista", nella considerazione dell'integrale spoglio dei lotti che il comune, in realtà, avrebbe già effettuato e, conseguentemente, dell'assenza di un interesse, in capo allo stesso, di mantenere un governo sul territorio così stringente.

Quanto alle seconde, invece, i vincoli permarrrebbero non soltanto in capo ai successivi aventi causa ma, altresì, oltre i limiti temporali della convenzione stessa, con la sola possibilità residua di eliminare dette limitazioni a mezzo di una convenzione modificativa ai sensi dell'art. 31 della legge 448/1998, come modificato dai recenti interventi normativi.

Milano, 24 maggio 2019

In Fede

Prof. Notaio GAM Trimarchi

Avv. Valeria Zampaglione

