



L'avvocato del Foro di Roma, dopo aver delineato l'evoluzione legislativa in materia, analizza la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 18135 del 16 settembre 2015, richiamando poi le decisioni dei tribunali di merito e le novità della legge 136 del 2018 che hanno fatto seguito alla storica (ed esplosiva) sentenza della Suprema Corte.

L'evoluzione legislativa in tema di Edilizia Residenziale convenzionata

I piani economici di edilizia popolare cd. PEEP hanno assunto notevole rilievo a causa di un ampio contenzioso venutosi a creare in ordine al regime di circolazione degli immobili ad essi riconducibili ed alla restituzione del prezzo eccedente il cd. prezzo massimo di cessione.

I Piani di edilizia popolare sono stati istituiti con Legge n. 167/1962, poi successivamente modificati con Legge n. 865/1971, allo scopo di frenare la speculazione fondiaria e immobiliare.

Il P.E.E.P. ha costituito dunque lo strumento urbanistico utilizzato dalle Amministrazioni comunali per programmare tutti gli interventi riguardanti l'edilizia economica popolare.

L'articolo 35 della Legge n. 865/1971 disponeva che sulle aree comprese nei piani di zona (aree P.E.E.P.), potesse essere concesso/ceduto il diritto di superficie/proprietà "per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali", da immettere sul mercato a prezzi contenuti, stante la finalità della norma stessa, diretta a garantire il diritto alla casa ai ceti meno abbienti. Al fine di procedere all'attuazione di tale disciplina, furono contemplati schemi di convenzione sia per la concessione del diritto di superficie, sia per la cessione del diritto di proprietà, nonché convenzioni che fissavano la riduzione del costo degli oneri concessori (ex legge Bucalossi, articoli 7 e 8 della legge 10/1977, poi modificati negli articoli 17 e 18 del D.P.R. 380/2001 - Testo Unico dell'Edilizia).

L'articolo 35 della Legge n. 865/1971 ai commi 15-19 prevedeva per la cessione di proprietà quanto segue:

l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà non potesse essere alienato a nessun titolo, né su di esso alcun diritto reale di godimento poteva essere costituito per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità;

decorso tale periodo di tempo, 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 (U.T.E.), sulla base dello stato di conservazione della costruzione e del valore dell'area.

dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio poteva trasferire la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del Comune, che a suo tempo aveva 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.

l'alloggio costruito su area ceduta in proprietà poteva essere dato in locazione, sino a che non fosse stata pagata a favore del Comune la somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo

corrisposto, esclusivamente a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, al canone fissato dall'ufficio tecnico erariale.

gli atti compiuti in violazione delle disposizioni contenute nei commi 15-19 erano nulli.

Dal tenore letterale non sembrava fosse stato prescritto alcun prezzo massimo di cessione, contrariamente a quanto contemplato dalle Convenzioni aventi ad oggetto il solo diritto di superficie (articolo 35, comma 8 lett. e).

I divieti di cui ai commi 15-19 ex articolo 35 LEGGE 865/71 vennero poi, più tardi, abrogati con la cd. legge Ferrarini – Botta n. 179 del 15 marzo 1992.

A seguito della Legge n. 179/1992, le Convenzioni con 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.

Secondo l'opinione prevalente al tempo, la disciplina di cui alla Legge Ferrarini – Botta – e dunque l'inoperatività dei vincoli – avrebbe avuto efficacia retroattiva, con conseguente estensione anche alle cessioni di edilizia convenzionata intercorse prima della sua entrata in vigore. In tal senso, si era espressa anche la Suprema Corte con sentenza n. 26915 del 10.11.2008, parlando di “liberalizzazione pressoché integrale”.

Nel 1996, con legge n. 662 veniva modificato l'articolo 35 della Legge n. 865/1971 e le Convenzioni P.E.E.P. 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 n. 448 del 1998 (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 PEEP che nelle Convenzioni 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.

L'orientamento maggioritario e la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 18135 del 16 settembre 2015

L'orientamento maggioritario – almeno sino al 2015 – sembrava legittimare la libertà di trasferimento a prezzi di mercato degli immobili PEEP in relazione all'intervenuta decadenza – per decorso del termine – del vincolo di inalienabilità. In senso conforme, si erano espressi sia il Consiglio Nazionale del Notariato sia le Amministrazioni Comunali (si rammenti sul punto la nota Circolare del Comune di Roma del 2013). Nel 2015, con sentenza n. 18135, la Suprema Corte, a Sezioni Unite, intervenne sulla questione statuendo che: “il vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile in 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.

Non solo, emerse con chiarezza 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.

Sulla base della interpretazione fornita dai Giudici di legittimità, cominciò a proliferare un ampio contenzioso instaurato dalle parti acquirenti di immobili PEEP e volto a richiedere la restituzione, da parte dei venditori, dell'eventuale eccedenza versata rispetto al prezzo massimo di cessione. Le parti acquirenti deducevano, a supporto della propria domanda giudiziale, la violazione di norma imperativa (articolo 35 della Legge 865/1971), tale da determinare la nullità parziale del contratto, ai sensi degli articoli 1418 e 1419 Codice Civile, con conseguente inserzione automatica del prezzo stabilito dalla convenzione, ai sensi dell'articolo 1339 Codice Civile.

La Cassazione, invero, nell'assumere la suddetta decisione, volle fortemente stigmatizzare il fenomeno speculativo derivante dalla cessione a prezzi di mercato degli immobili PEEP, ribadendo come la cd. procedura di affrancazione ex articolo 31, comma 49 bis, della Legge n. 448 del 1998 costituisca l'unica possibilità per rendere il bene libero da oneri e vincoli reali. Il pagamento di cui alla procedura di affrancazione avrebbe raffigurato così "una sorta di restituzione al patrimonio pubblico del beneficio economico fruito al tempo dell'assegnazione dell'area" (cfr. Tribunale di Roma, sentenza n. 9863/2014).

L'ordinanza del 17 aprile 2018 del Tribunale di Roma

In data 17 aprile 2018, il Tribunale di Roma, nel vagliare la domanda di un acquirente richiedente l'eccedenza pagata rispetto al prezzo massimo di cessione relativamente ad un immobile ricadente in area PEEP concessa in superficie, ha accolto (seppur parzialmente) la posizione della parte venditrice, limitando la condanna di quest'ultimo alla restituzione delle sole somme necessarie all'affrancazione dell'immobile.

Il rilievo di tale pronuncia è ravvisabile nell'accoglimento della tesi prospettata dal venditore circa un perpetrato "abuso di diritto" da parte dell'acquirente ai sensi dell'articolo 54 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sottoscritta a Nizza il 7 dicembre 2000.

Invero, ove l'ordinamento non concedesse la possibilità di affrancare l'immobile, sarebbe legittima e fondata la richiesta restitutoria pari al prezzo eccedente quello massimo, ma, posto che – successivamente alla Legge n. 106 del 2011 ed in ossequio all'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità – sono ammessi altri rimedi per svincolare il bene da tale onere reale al di là dell'azione giudiziaria – la domanda che si distacchi dalla richiesta del solo corrispettivo per l'affrancazione, costituirebbe una palese violazione dei principi di correttezza e buona fede che dovrebbero permeare tutti i rapporti contrattuali. In merito a ciò, la dottrina ha parlato di un nuovo fenomeno di "speculazione inversa". In data 4.12.2017, la Cassazione, con sentenza n. 28949, giudicando, su un caso analogo a quello di cui all'ordinanza del 2018, non aveva – in precedenza - ritenuto condivisibile la tesi dell'"abuso di diritto".

Successivamente alla citata pronuncia di merito, è emersa la improcrastinabile esigenza di un intervento legislativo in materia, anche al fine di arginare nuove declinazioni di "abuso" venute alla luce, quali la richiesta di restituzione del prezzo versato in eccedenza, anche nel caso in cui non si sia più titolari dell'immobile e non si sia stati destinatari di analogha richiesta da parte del proprio avente causa.

Le novità della Legge n. 136 del 17 dicembre 2018

Nel 2018 con Legge n. 136 è giunta la tanto attesa riforma in tema di edilizia agevolata convenzionata, che, a parere della scrivente, non sembra essere pienamente soddisfacente al fine della cessazione definitiva della proliferazione di contenziosi in tema. Sarebbe invero stata la sede opportuna per dare organicità e sistematicità ad una materia, normata da decenni con diverse discipline tra loro non coordinate. La legge ha avuto il pregio di estendere 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. È sempre prevista per la procedura di affrancazione la forma dell'atto pubblico o della scrittura autenticata con necessaria trascrizione ai fini dell'opponibilità ai terzi della rimozione dell'onere reale.

Altra novità concerne l'attribuzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze della facoltà di determinare il quantum necessario per l'affrancazione in una percentuale del prezzo massimo di cessione, anche con applicazione di riduzioni ancorate alla durata residua del vincolo, nonché di concedere dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione.

Profilo di grande rilevanza appare essere quello relativo alla impossibilità per l'acquirente di agire per la ripetizione della somma eccedente "in pendenza di rimozione del vincolo", visto che il contratto stipulato non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto ed il prezzo vincolato.

In ultimo, la riforma ha sancito che l'estinzione dell'onere reale determinerà – anche retroattivamente – l'estinzione dell'azione di ripetizione di debito o di arricchimento senza causa, previamente esercitate dall'acquirente con conseguente liberazione dell'immobile sia in ordine al prezzo che ai requisiti soggettivi. La Legge n. 136/2018 estende i suoi effetti con valore retroattivo anche alle compravendite intervenute prima della riforma del 2018.

Le soluzioni raggiunte con le suddette novità legislative non appaiono essere risolutive al fine di dirimere il vasto contenzioso sul tema, ma sicuramente si mostrano come rimedi più equilibrati, volti al contemperamento degli interessi di entrambe le parti con la previsione dell'estinzione dell'azione di indebito arricchimento con effetto retroattivo. Tuttavia, un (minoritario) orientamento ritiene che nulla vieti all'acquirente di poter sempre spiegare domanda risarcitoria per i danni eventualmente patiti a seguito della compravendita di un bene vincolato.