ORIENTAMENTI IN MATERIA DI EDILIZIA CONVENZIONATA

Sommario: *1. L'ambito dell'indagine. 2. L'edilizia convenzionata di cui alla legge 865/1971. 2.1. Ambito di applicazione dei vincoli abrogati di cui all'articolo 35 legge 865/1971. 2.2 L'inserimento convenzionale di vincoli ulteriori. 2.3. La sostituzione di una convenzione di cui alla legge 865/1971 con una convenzione "Bucalossi" (oggi articoli 17 e 18 D.P.R. 380/2001). 2.4. La "trasformazione" del diritto di proprietà superficiaria in diritto di piena proprietà. 2.5. La rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni di cui alla legge 865/1971. 2.6. La convenzione di "trasformazione" e di eliminazione di tutti i vincoli originariamente inseriti in una convenzione di cui alla legge 865/1971. 3. L'edilizia convenzionata di cui alla legge 10/1977 e di cui al D.P.R. 380/2001 (convenzioni "Bucalossi"). 3.1. La rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni "Bucalossi".*

1. L'ambito dell'indagine.

L'edilizia convenzionata è quella parte dell'edilizia residenziale, che è realizzata sulla base di una Convenzione con il Comune, con la quale le parti disciplinano una serie di aspetti relativi all'intervento edilizio: la maggior parte degli elementi contenuti nella convenzione assumono un particolare rilievo nella fase iniziale, ma ve ne sono altri che sono destinati a svolgere la propria funzione in un momento successivo, con effetti anche nei confronti di soggetti estranei alla convenzione medesima: per esempio coloro che decidano di acquistare diritti reali sugli immobili ricompresi nell'intervento edilizio disciplinato dalla convenzione medesima.

Con l'espressione edilizia convenzionata ci si riferisce essenzialmente agli interventi realizzati in forza di:

- Una convenzione perfezionata ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865, in particolare dell'articolo 35 (convenzione "PEEP");
- Una convenzione perfezionata ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 10/1977, oggi articoli 17 e 18 del D.P.R. 380/2001 (convenzione "Bucalossi").

La prima fattispecie ricorre allorché l'intervento edilizio sia ricompreso in un procedimento di edilizia residenziale pubblica, in attuazione di un piano di edilizia economico e popolare (P.E.E.P.). Le convenzioni di questo tipo sono vere e proprie convenzioni urbanistiche, che presuppongono una pianificazione del territorio, con individuazione di aree destinate specificamente all'edilizia residenziale pubblica, che possono essere espropriate per assicurare a chi ne ha bisogno la costruzione di alloggi abitativi.

La seconda fattispecie ricorre allorché l'intervento edilizio sia realizzato in forza di una diversa tipologia di convenzioni, per beneficiare di una riduzione del contributo concessorio. Le convenzioni di questo secondo tipo sono convenzioni edilizie e non urbanistiche, per le quali non ricorre alcuna pianificazione del territorio, e che hanno come funzione quella di disciplinare la realizzazione e la successiva gestione di un intervento edilizio, con riguardo al quale l'attuatore beneficia di un vantaggio patrimoniale consistente nella riduzione del contributo concessorio.

2. L'edilizia convenzionata di cui alla legge 865/1971.

L'edilizia convenzionata di cui alla legge 865/1971 è disciplinata in particolare dall'articolo 35 della medesima legge, che delinea la disciplina applicabile.

La concessione della convenzione e il contenuto della stessa è approvato dal Consiglio Comunale. La convenzione deve essere perfezionata in forma di atto pubblico e deve essere trascritta nei Registri Immobiliari.

L'articolo 35 disciplina separatamente il caso di convenzione con la quale il Comune costituisce in favore dell'attuatore il diritto di superficie, dal caso in cui trasferisce in favore dell'attuatore il diritto di proprietà.

Le disposizioni dell'articolo 35 relative alle convenzioni in diritto di superficie nel corso degli anni non hanno subito interventi di riformulazione legislativa di particolare rilievo per quanto interessa la presente indagine.

Le disposizioni dell'articolo 35 relative alle convenzioni in diritto di proprietà, al contrario, sono state più volte riformulate, con introduzione di importanti novità, che hanno profondamente influito sulla disciplina applicabile ad aspetti di particolare interesse per l'attività notarile.

In particolare, la legge 17 febbraio 1992, n. 179 ha abrogato i commi 15-19, i quali prescrivevano tra l'altro che:

- Gli immobili fossero inalienabili per dieci anni dal rilascio dell'abitabilità;
- Decorsi i primi dieci anni, per ulteriori dieci anni gli immobili fossero alienabili esclusivamente a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari al prezzo fissato dall'U.T.E.;
- Decorsi venti anni, gli immobili fossero alienabili a chiunque con obbligo di corrispondere al Comune il maggior valore dell'area rispetto alla data dell'acquisto in base alla valutazione dell'U.T.E;
- Gli atti perfezionati in violazione dei vincoli fossero nulli.

Conseguentemente gli interventi edilizi realizzati in proprietà, a seguito della predetta abrogazione, sono risultati privi di una disciplina normativa espressa applicabile agli atti di trasferimento successivi alla prima assegnazione.

Per limitare gli effetti della citata "liberalizzazione", il legislatore è successivamente intervenuto con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, introducendo, per le convenzioni in proprietà, i vincoli previsti per le convenzioni "Bucalossi", in ordine alla determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione, così da equiparare sotto questo punto di vista la disciplina applicabile agli interventi edilizi in diritto di superficie e in diritto di proprietà.

Conseguentemente i vincoli applicabili ai trasferimenti successivi alla prima assegnazione di maggior rilievo operativo, attualmente previsti dall'articolo 35 legge 865/1971, consistono nella determinazione di un prezzo di cessione e di un canone di locazione sulla base di criteri normativamente predeterminati e non di principi di libero mercato.

2.1. Ambito di applicazione dei vincoli abrogati di cui all'articolo 35 legge 865/1971.

I vincoli contenuti nelle disposizioni dell'articolo 35, pur abrogati ad opera della legge 179/1992, continuano peraltro a rivestire un certo interesse operativo.

In particolare, l'ambito applicativo dei vincoli continua ancora oggi ad assumere una certa importanza nell'ambito dei trasferimenti immobiliari successivi alla prima assegnazione, in ordine a due differenti aspetti applicativi:

1. L’individuazione delle convenzioni originariamente soggette ai vincoli normativi abrogati;
2. L’individuazione degli atti di trasferimento soggetti ai vincoli normativi abrogati.

Con riguardo al primo tema, è opportuno precisare che essi riguardavano esclusivamente le convenzioni in diritto di proprietà e non anche quelle in diritto di superficie.

Ne consegue che solo i trasferimenti soggetti alla disciplina delle convenzioni in diritto di proprietà erano soggetti ai vincoli sopra citati e alla sanzione della nullità in caso di violazione degli stessi.

L’inserimento nelle convenzioni in diritto di superficie di vincoli in tutto o in parte uguali a quelli previsti per le convenzioni in diritto di proprietà aveva natura esclusivamente pattizia, con la conseguenza che non poteva e non può trovare applicazione la sanzione della nullità in caso di violazione delle disposizioni convenzionali, essendo la sanzione della nullità prerogativa esclusiva del legislatore. Conseguentemente gli atti perfezionati in violazione dei vincoli di natura pattizia sono validi e i diritti dei terzi acquistati per effetto di un successivo atto trascritto definitivamente consolidati, pur ove in futuro il Comune dovesse ottenere la risoluzione del primo atto per violazione delle disposizioni convenzionali che quella sanzione prevedessero.

Nell'ambito degli interventi edilizi realizzati in diritto di proprietà, con riguardo al secondo tema, occorre individuare quali siano gli atti di trasferimento successivi alla prima assegnazione soggetti ai vincoli normativi abrogati.

Certamente sono soggetti ai predetti vincoli e alla sanzione della nullità in caso di loro violazione, gli atti di trasferimento perfezionati prima dell’abrogazione dei citati commi ad opera della legge 179/1992.

Al contrario, non sono soggetti ai vincoli e alla sanzione della nullità in caso di loro violazione, gli atti di trasferimento perfezionati successivamente all’abrogazione dei vincoli ad opera della legge 179/1992, a prescindere dal fatto che la convenzione in diritto di proprietà sia stata stipulata prima o dopo la data di entrata in vigore della legge 179/1992.

Qualora la convenzione sia stata perfezionata prima dell’abrogazione, il suo contenuto ripete quello dell’articolo 35, con la conseguenza che la sopravvenuta abrogazione dei commi che disciplinavano i vincoli e la sanzione della nullità ha comportato la sopravvenuta inefficacia delle disposizioni che quelle norme ripetono. E non appare nemmeno possibile riconoscere a dette disposizioni una loro sopravvivenza di natura convenzionale, in quanto le parti le hanno originariamente inserite in forza di un preciso obbligo di legge e non già per comune volontà pattizia. Conseguentemente gli atti di trasferimento perfezionati successivamente all’abrogazione non risentono dei vincoli a suo tempo inseriti in convenzione, in quanto ormai privi di efficacia.

Qualora la convenzione sia stata perfezionata dopo l’abrogazione e, ciò nonostante, le parti vi abbiano inserito disposizioni del medesimo contenuto di quelle abrogate, salvo quanto precisato al successivo paragrafo, alle stesse può essere tuttalpiù riconosciuta natura pattizia ed efficacia obbligatoria tra le parti, con applicazione di rimedi tipicamente "privati" per il caso di violazione delle disposizioni della convenzione, ma, stante quanto sopra precisato, giammai la nullità, pur ove questa fosse stata espressamente prevista nel testo della convenzione quale sanzione applicabile.

2.2 L’inserimento convenzionale di vincoli ulteriori.

È frequente l'inserimento nelle convenzioni di cui alla legge 865/1971 di disposizioni con le quali le parti, su richiesta del Comune, costituiscano vincoli ulteriori con riguardo ai trasferimenti successivi alla prima alienazione.

Tali vincoli possono per esempio consistere in:

- Divieti di alienazione, che, successivamente all'entrata in vigore della legge 179/1992, non sono più previsti dalla legge nemmeno in ordine alle convenzioni in proprietà: qualora pertanto tali divieti siano inseriti in convenzione essi possono avere tuttalpiù natura pattizia e, come tali, sono soggetti alla disciplina dell'articolo 1379 c.c., che stabilisce che essi: i) abbiano effetto solo tra le parti; ii) siano contenuti entro ragionevoli limiti di tempo; iii) debbano rispondere a un apprezzabile interesse di una delle parti (il Comune).
- Patti di prelazione, i quali si caratterizzano a loro volta per: i) avere effetto solo tra le parti; ii) poter aver durata indeterminata.

L'ammissibilità dell'inserimento dei divieti di alienazione dopo l'abrogazione della corrispondente limitazione dell'articolo 35 legge 865/1971 è controversa, in quanto dall'eliminazione normativa del vincolo potrebbe dedursi l'inesistenza di un interesse meritevole di tutela del Comune a inserire il vincolo medesimo. Ove si ritenesse, al contrario, che il Comune possa avere interesse a inserire un vincolo così stringente per la circolazione immobiliare, per evitare eventuali intenti speculativi dell'attuatore, occorrerebbe comunque limitare la durata del divieto: un parametro di riferimento massimo potrebbe essere il comune limite quinquennale o il limite decennale previsto per l'edilizia sovvenzionata.

In ogni caso, la violazione dei limiti convenzionali sui trasferimenti successivi alla prima assegnazione comporta l'applicazione di rimedi "obbligatori" e non "reali". In particolare, potrebbero trovare applicazione i rimedi della risoluzione o della decadenza previsti dalla legge. In ogni caso non potrebbe mai trovare applicazione la sanzione della nullità, pur se impropriamente richiamata nella convenzione, trattandosi di sanzione sottratta alla disponibilità dell'autonomia privata. Conseguentemente i terzi che abbiano trascritto il loro acquisto prima della trascrizione della domanda giudiziale proposta dal Comune per far valere l'inadempimento non rischieranno di veder travolto il loro acquisto.

2.3. La sostituzione di una convenzione di cui alla legge 865/1971 con una convenzione "Bucalossi" (oggi articoli 17 e 18 D.P.R. 380/2001).

L'articolo 31, comma 46, legge 23 dicembre 1998, n. 448, stabilisce che, a certe condizioni, le convenzioni di cui alla legge 865/1971 possano essere sostituite con una convenzione di cui alla legge 10/1977, ora articolo 18 D.P.R. 380/2001.

Il primo problema che la formulazione letterale della norma di legge pone consiste nell'ambito di applicazione della facoltà di sostituzione, per il fatto che la disposizione, nella prima parte, si riferisce solo alle convenzioni in proprietà.

Da tale constatazione non è possibile desumere la restrizione del perimetro applicativo della norma alle sole convenzioni in proprietà, in quanto, in primo luogo, la lettera a) del medesimo articolo fa riferimento espresso anche alle convenzioni in diritto di superficie; e, in secondo luogo, la finalità della presente disposizione è di consentire ai Comuni di monetizzare, per soddisfare le proprie esigenze amministrative, e non vi sarebbe ragione di escludere per le convenzioni in diritto di superficie tale possibilità.

Il secondo problema che la formulazione letterale della prima parte della disposizione pone consiste nell'ambito di applicazione della norma con riguardo alle convenzioni in proprietà, in quanto si fa espresso riferimento solo a quelle perfezionate prima dell'entrata in vigore della legge 179/1992.

Anche in questo caso non è possibile desumere dall'imperfetto dato letterale un ristretto perimetro applicativo. Evidentemente il legislatore ha inteso rimarcare che proprio per le convenzioni anteriori all'abrogazione dei più stringenti vincoli dell'articolo 35 legge 865/1971 tale facoltà sia comunque concessa, ritenendo probabilmente superfluo fare riferimento anche alle convenzioni stipulate successivamente alla legge 662/1996, per le quali è espressamente previsto che debbano essere inserite anche nelle convenzioni di cui alla legge 865/1971 i contenuti di cui alla legge 10/1977, ora D.P.R. 380/2001. Conseguentemente la medesima facoltà deve essere riconosciuta anche in ordine: i) alle convenzioni di cui alla legge 865/1971 perfezionate tra l'entrata in vigore della legge 179/1992 e la legge 662/1996, per le quali addirittura non esistevano più i rigorosi vincoli normativi abrogati e per le quali non esistevano ancora i più leggeri vincoli di cui alla legge 10/1977 ora D.P.R. 380/2001; ii) alle convenzioni di cui alla legge 865/1971 perfezionate dopo l'entrata in vigore della legge 662/1996, per le quali sussistono già, ai sensi della legge 865/1971, i vincoli di cui alla legge 10/1977, ora D.P.R. 380/2001.

La sostituzione di un tipo di convenzione all'altra comporta peraltro che:

- La nuova convenzione abbia una durata di venti (e non più trenta) anni diminuita del tempo trascorso tra la data della prima convenzione e quella della seconda;
- Sia pagato un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato secondo quanto previsto dal comma 48 della medesima legge 448/1998 per la "trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà", di cui al successivo paragrafo.

Alla luce della modifica normativa intervenuta ad opera del comma 1 bis art. 23 ter D.L. 6 luglio 2012, n. 95, aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135, che ha ridotto da trenta a venti gli anni di durata della nuova convenzione, come sopra precisato, occorre ulteriormente confermare l'interpretazione che estende l'ambito di applicazione dell'istituto alle convenzioni in proprietà perfezionate dopo l'entrata in vigore della legge 179/1992, in quanto, diversamente, la norma avrebbe perso qualunque effetto pratico riguardo alle convenzioni in proprietà, essendo nel frattempo trascorso più di un ventennio da allora ed essendo venti anni il termine di durata massimo della convenzione come sostituita a decorrere dal perfezionamento della prima convenzione.

2.4. La "trasformazione" del diritto di proprietà superficiaria in diritto di piena proprietà.

La "trasformazione" del diritto di proprietà superficiaria in diritto di piena proprietà è stata introdotta dalla legge 549/1995, poi modificata dalla legge 662/1996 e, attualmente, è disciplinata dalla legge 448/1998, che ha abrogato la disciplina precedente.

L'articolo 31, commi 45 e 47, legge 448/1998, stabilisce che i comuni possano proporre ai singoli titolari del diritto di proprietà superficiaria di unità immobiliari e pertinenze, comprese in edifici realizzati in forza di una convenzione di cui all'articolo 35 legge 865/1971, di "trasformare" il loro diritto in piena proprietà. La "trasformazione" avviene con la cessione del diritto di proprietà per l'area sulla quale insiste il condominio, per la quota millesimale corrispondente alle unità immobiliari e relative pertinenze che appartengono ai singoli condomini.

La legge, nella formulazione attualmente in vigore, stabilisce pertanto che il comune faccia una proposta ai condomini e che questi siano liberi di accettare o meno. Correttamente non è più stato previsto, come accadeva in passato, un meccanismo "maggioritario e forzoso", che escluda la possibile concorrenza di condomini in diritto di proprietà superficiaria e di condomini in diritto di piena proprietà. Ne consegue pertanto che, potendo accadere che solo alcuni dei condomini accettino la proposta del comune, vi siano condomini in regime "misto" proprietà superficiaria-piena proprietà: il che non mette comunque in discussione l'esistenza

del condominio, in quanto la comproprietà del suolo in favore dei condomini costituisce una presunzione e non un tratto essenziale dell'istituto.

A fronte della cessione del diritto di proprietà per l'area in quota millesimale, la legge prevede che i condomini paghino un corrispettivo da determinare in base a quanto stabilito al successivo comma 48.

Detta ultima disposizione è stata significativamente riformulata ad opera dell'articolo 1, comma 392, legge 147/2013, in vigore dal giorno 1 gennaio 2014, con la conseguenza che il corrispettivo per la cessione pro quota millesimale del diritto di proprietà per l'area non è più determinato in base ai criteri stabiliti per il calcolo dell'indennità di esproprio, ma in base al valore venale del bene. Il Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, determina pertanto il corrispettivo dovuto in misura pari al 60% di quello determinato attraverso il criterio del valore venale del bene, con la facoltà per il Comune di abbattere tale valore fino al 50%, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree. Comunque il costo del diritto di proprietà per l'area determinato in base al predetto criterio non può essere maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della "trasformazione".

2.5. La rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni di cui alla legge 865/1971.

L'articolo 5, comma 3 bis, D.L. 13 maggio 2011, n. 70 ha introdotto all'articolo 31 legge 448/1998 il nuovo comma 49 bis, che, a certe condizioni, consente di eliminare i vincoli alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione delle singole unità abitative e loro pertinenze contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 legge 865/1971.

Tale facoltà è concessa solo dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dal primo trasferimento, con la conseguenza che non il concessionario, ma solo i suoi aventi causa potranno usufruire della possibilità concessa dalla disposizione di cui al comma 49 bis.

Ricorrendo tale presupposto, chi sia titolare del diritto di proprietà superficiaria e del diritto di piena proprietà (salvo per quest'ultimo caso le precisazioni di cui nel prosieguo) può richiedere al Comune che sia perfezionata una convenzione diretta all'eliminazione dei vincoli.

A differenza di quanto accade per la convenzione di "trasformazione", l'iniziativa in questo caso è del singolo condomino e non del Comune e la convenzione è conseguentemente conclusa tra singolo condomino e Comune. È peraltro certamente ammissibile ed anzi opportuno, per favorire l'economicità dell'operazione, procedere con convenzioni che ricomprendano una pluralità di condomini.

La convenzione, per espressa previsione normativa, deve essere perfezionata per atto pubblico e deve essere trascritta nei registri immobiliari, per simmetria con i requisiti di forma richiesti per la convenzione dall'articolo 35.

A fronte dell'eliminazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, il singolo condomino deve pagare al Comune un corrispettivo, proporzionale alla corrispondente quota millesimale, consistente in una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 dell'articolo 31, secondo quanto sopra precisato. La percentuale è determinata non già come previsto dal comma 49 bis con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma, a decorrere dal giorno 1 gennaio 2012, direttamente dal

Comune, ai sensi dell'art. 29, comma 16-undecies, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, aggiunto dalla legge di conversione 24 febbraio 2012, n. 14.

La formulazione letterale della norma è piuttosto infelice, lì dove, apparentemente, distingue il caso del diritto di proprietà superficiaria da quello del diritto di piena proprietà. Per il caso della proprietà superficiaria la legge, infatti, non pone condizioni ulteriori; per il caso di piena proprietà, al contrario, la legge pare circoscrivere l'ambito applicativo della rimozione dei vincoli alle convenzioni anteriori all'entrata in vigore della legge 179/1992.

La formulazione letterale del comma 49 bis, con riguardo alle convenzioni in piena proprietà, desta perplessità, in particolare per il fatto che la legge parrebbe riferirsi al vincolo sulla determinazione del corrispettivo originariamente previsto dall'articolo 35, applicabile successivamente al decorso del periodo di inalienabilità, già abrogato dalla legge 179/1992 e inefficace anche in ordine alle convenzioni perfezionate anteriormente all'entrata in vigore della legge 179/1992; mentre ometterebbe di considerare il vincolo relativo alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione introdotto dalla legge 662/1996, per coprire il vuoto normativo creatosi a seguito della suddetta abrogazione ad opera della legge 179/1992.

Ne consegue che la disposizione di legge, se interpretata alla lettera, risulterebbe inutile, in quanto, da un lato, applicabile a un vincolo (quello anteriore alla legge 179/1992) già abrogato, e, in quanto tale, ormai inefficace e non pregiudizievole, pur se contenuto in convenzioni perfezionate anteriormente, e, dall'altro, inapplicabile a un vincolo (quello introdotto dalla legge 662/1996) in vigore e penalizzante per il valore degli immobili.

Già questa prima considerazione dimostra come sia necessario verificare se non si possa superare l'infelice dato letterale, che condannerebbe la norma all'inutilizzabilità per le convenzioni in proprietà, per affermare un più ampio e razionale ambito applicativo sulla base di un argomento funzionale e di un argomento sistematico.

Con riguardo al primo argomento, occorre rilevare che la ratio della norma è certamente, da un alto, di mettere i comuni nelle condizioni di reperire nuove risorse per i loro bilanci, e, dall'altro, di consentire ai condomini che siano già titolari delle unità immobiliari da almeno cinque anni, e che dunque non siano mossi da un intento puramente speculativo, di valorizzare il proprio immobile sul mercato.

È evidente che la ratio della norma induce a prediligere un ampio ambito di applicazione della rimozione dei vincoli, per non frustrare le legittime aspettative dei soggetti coinvolti.

Con riguardo al secondo argomento, occorre mettere in evidenza che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge 662/1996, le convenzioni in proprietà di cui all'articolo 35 legge 865/1971 e le convenzioni di cui all'articolo 18 D.P.R. 380/2001 sono soggette alla medesima disciplina con riguardo al prezzo massimo di cessione e al canone massimo di locazione. Sennonché, come nel prosieguo precisato, per le convenzioni di cui all'articolo 18 D.P.R. 380/2001 non sussistono limiti all'eliminazione dei predetti vincoli (comma 49 ter), mentre per le convenzioni di cui all'articolo 35 legge 865/1971 vi sarebbe un limite tale da rendere l'istituto sostanzialmente inapplicabile.

Per assicurare al sistema un minimo di razionalità occorre pertanto superare il dato letterale e concludere per l'applicazione della rimozione dei vincoli di cui al comma 49 bis anche per le convenzioni in proprietà successive all'entrata in vigore della legge 179/1992, in particolare per quelle successive all'entrata in vigore della legge 662/1996, dal momento che nell'intervallo tra le due discipline, non essendo applicabili disposizioni di legge in materia, ben potrebbero i Comuni modificare il contenuto della convenzione relativo a questo tema, che avrebbe natura solo pattizia.

A ulteriore conferma dell'interpretazione proposta, può essere portato l'argomento che, essendo la disciplina sui limiti di prezzo e canone di locazione identica tra le due tipologie di edilizia convenzionata, potrebbe pure ritenersi applicabile alle convenzioni in proprietà di cui

all'articolo 35 legge 865/1971 il comma 49 ter, destinato letteralmente alle convenzioni di cui all'articolo 18 D.P.R. 380/2001.

2.6. La convenzione di "trasformazione" e di eliminazione dei vincoli originariamente inseriti in una convenzione di cui alla legge 865/1971.

La legge prevede procedimenti distinti e separati per la convenzione di "trasformazione", di sostituzione di una convenzione di cui all'articolo 35 legge 865/1971 con una convenzione di cui all'articolo 18 d.P.R. 380/2001 e di eliminazione dei vincoli relativi al prezzo massimo di cessione e al canone massimo di locazione.

Occorre chiedersi se tali procedimenti debbano essere osservati separatamente, ovvero se, in presenza della volontà delle parti di ottenere un risultato corrispondente all'applicazione di più procedimenti, sia possibile combinarli, in applicazione del principio generale di economia dei mezzi giuridici.

Il caso pratico più ricorrente consiste nella "trasformazione" del diritto di proprietà superficiaria in diritto di piena proprietà e nella eliminazione dei vincoli inseriti nella convenzione di natura legale o volontaria: in particolare quelli relativi al limite massimo per la determinazione del prezzo di cessione o del canone di locazione, ai requisiti soggettivi per gli acquirenti, ai divieti di alienazione e ai diritti di prelazione, nonché alle relative sanzioni in caso di inadempimento.

I procedimenti disciplinati dai commi 45-49 bis dell'articolo 31 legge 448/1998, per quanto distinti, sono compatibili e consentono di combinarne gli elementi, per raggiungere il desiderato effetto finale. A questo proposito non sembra ostare il fatto che nella "trasformazione" l'iniziativa sia del Comune e nella eliminazione dei vincoli sia del singolo condomino: al rispetto formale dei procedimenti può infatti comunque seguire un'unica convenzione che recepisca gli effetti di più procedimenti.

La combinazione dei predetti procedimenti comporterà l'applicazione di distinti corrispettivi, anche in considerazione del fatto che le regole per la determinazione dei medesimi non sono coincidenti.

Il principale problema operativo che si pone riguarda l'ambito di autonomia del quale le parti, e in particolare il Comune, possono avvalersi nell'eliminazione dei vincoli: se cioè possano essere eliminati solo i vincoli per i quali esista una disposizione normativa che preveda tale possibilità, ovvero se alle parti possa riconoscersi una maggiore autonomia.

In primo luogo è opportuno distinguere i vincoli che trovano la propria fonte nella legge da quelli che trovano la propria fonte nell'accordo tra Comune e concessionario.

Questa seconda categoria non pone problemi, in quanto, così come in origine detti vincoli sono stati inseriti esclusivamente per interesse delle parti (o meglio di una parte: il Comune), così, successivamente, essi possono essere eliminati per interesse delle parti stesse (entrambe: il Comune che incassa un corrispettivo e i condomini che possono valorizzare i propri immobili sul mercato).

La prima categoria pone qualche problema in più, in quanto, trattandosi di vincoli imposti, potrebbe risultare più difficoltoso pervenire a una conclusione liberale.

Prima dell'entrata in vigore del comma 49 bis, pur in assenza di disposizioni normative in proposito, l'ammissibilità di una rimozione generalizzata dei vincoli era pratica largamente condivisa e diffusa, tant'è che numerosissime sono state le convenzioni di questo tipo e i trasferimenti perfezionati in loro conseguenza. La mancanza di una disposizione normativa che consentisse espressamente questo effetto era stata interpretata non come una preclusione rispetto a tale possibilità, ma come un vuoto normativo nel quale l'autonomia delle parti e in

particolare dei Comuni potesse giocare un ruolo importante. Trascorso un certo periodo di tempo e scongiurato il rischio di comportamenti di pura speculazione, sovente è apparso corrispondere all'interesse delle parti l'eliminazione dei vincoli per i successivi trasferimenti. Tale effetto consentiva ai Comuni di reperire le necessarie risorse per far fronte alle proprie necessità, ai condomini di valorizzare i propri immobili sul mercato e al sistema in generale di evitare comportamenti poco commendevoli che talvolta il blocco dei prezzi aveva favorito.

Evidentemente le convenzioni e i conseguenti atti di trasferimento perfezionati nel passato sono pienamente validi ed efficaci, non potendosi desumere da alcun dato normativo una diversa conclusione.

Successivamente all'entrata in vigore del comma 49 bis, occorre chiedersi se l'eliminazione generalizzata dei vincoli sia sempre perseguibile, ovvero se la tipizzazione di specifiche facoltà significhi che gli altri vincoli non possano essere eliminati.

Detta questione continua a rivestire un rilievo applicativo solo ove si ritenga che il comma 49 bis abbia un ambito applicativo rigorosamente delimitato in funzione del dato letterale. Qualora, al contrario, si pervenga alla soluzione proposta nel precedente paragrafo, il problema perde di significato operativo. È infatti evidente che, al netto dei vincoli a carico del concessionario attuatore, che perdono di rilievo una volta che l'intervento edilizio convenzionato sia completato, i vincoli convenzionali di natura normativa in grado di penalizzare i successivi trasferimenti sono quelli inerenti alla determinazione del prezzo massimo di cessione o del canone massimo di locazione. Gli altri eventuali vincoli presenti in convenzione (divieti di alienazione, diritti di prelazione, criteri soggettivi per gli acquirenti), se efficaci, secondo quanto osservato nei precedenti paragrafi, avrebbero comunque natura pattizia e potrebbero essere eliminati senza problemi.

La conclusione alla quale si è pervenuti al precedente paragrafo della generale applicabilità del comma 49 bis anche alle convenzioni in proprietà successive all'entrata in vigore della legge 179/1992 consente pertanto di superare il problema. Gli unici elementi che sarebbero eliminati dalle convenzioni senza espressa previsione normativa sarebbero le sanzioni applicabili (decadenza o risoluzione) in caso di inadempimento: sennonché con il venir meno degli obblighi non avrebbe senso considerare ineliminabili le sanzioni relative all'inadempimento di obblighi ormai rimossi.

Affermata l'ammissibilità del perfezionamento di convenzioni di eliminazione dei vincoli sotto il profilo civilistico, merita un rapido cenno la questione se la sostanziale "liberalizzazione" degli immobili in edilizia convenzionata di cui alla legge 865/1971 possa confliggere con l'originaria pianificazione urbanistica di cui al piano PEEP.

Tale rischio pare scongiurato dal fatto che per interpretazione comune il piano PEEP esaurisce la sua funzione nell'ambito della disciplina urbanistica, che si conclude con il completamento dell'intervento edilizio, della realizzazione delle opere di urbanizzazione e dell'eventuale cessione di aree ai comuni. La disciplina civilistica dell'intervento edilizio è interamente regolata dalle disposizioni normative e dalla convenzione di attuazione perfezionata ai sensi della legge 865/1971, con la conseguenza che la modifica della convenzione stessa, con l'eliminazione dei relativi vincoli, rileva solo nell'ambito della disciplina civilistica e non influenza in alcun modo l'originaria pianificazione urbanistica, che non ne resta influenzata.

È dunque possibile concludere, sotto ogni punto di vista, per l'ammissibilità delle convenzioni che eliminino tutti i vincoli. A tale scopo occorrerà peraltro, come in precedenza anticipato, sia combinare i procedimento previsti per ciascun obiettivo che le parti si prefiggono (la trasformazione, la sostituzione della convenzione o l'eliminazione dei vincoli di prezzo o di canone), sia perfezionare la convenzione nella forma più solenne tra quelle previste per i diversi procedimenti considerati e assoggettarla agli adempimenti pubblicitari previsti (di regola per tutti la trascrizione nei registri immobiliari).

3. L’edilizia convenzionata di cui alla legge 10/1977 e di cui al D.P.R. 380/2001 (convenzioni "Bucalossi")..

La legge 10/1977 (in particolare articoli 7 e 8) poi sostituita dal D.R.R. 380/2001 (in particolare articoli 17 e 18) ha introdotto le cosiddette "Convenzioni Bucalossi", che hanno la funzione di concedere una riduzione del contributo concessorio dovuto per il rilascio del permesso di costruire, qualora il soggetto attuatore si impegni ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi di una convenzione tipo regionale.

La legge non prescrive né una forma particolare per il perfezionamento di queste convenzioni, né un particolare regime pubblicitario. In considerazione peraltro dell'importanza che tali convenzioni rivestono per la circolazione immobiliare, sembra naturale che le stesse debbano essere trascritte.

Il vincolo di maggior rilievo che tali convenzioni pongono per la circolazione immobiliare consiste nell'imposizione del prezzo di vendita e del canone di locazione. La legge prevede altresì che la determinazione di un prezzo o di un canone di locazione diverso da quello pattuito sia nullo per la parte eccedente.

Prima dell'introduzione del comma 49 ter nell'ambito dell'articolo 31, legge 23 dicembre 1998, n. 448, era opinione diffusa che il citato vincolo fosse applicabile solo in occasione della prima vendita tra il soggetto attuatore e il primo assegnatario, ma non anche ai successivi trasferimenti.

La ragione di tale importante differenza con l'edilizia convenzionata di cui alla legge 865/1971 è stata rinvenuta nel fatto che, a differenza delle convenzioni PEEP, che sono vere e proprie convenzioni urbanistiche, la cui disciplina coinvolge anche i terzi subacquirenti, le convenzioni "Bucalossi" sono sempre state considerate come convenzioni edilizie inidonee a produrre effetti nei confronti dei terzi subacquirenti.

Tale intepretazione deve probabilmente essere riconsiderata alla luce dell'introduzione del citato comma 49 ter, che, nel consentire ai subacquirenti di affrancare i loro immobili dai limiti relativi al prezzo di vendita e al canone di locazione, presuppone che tali vincoli abbiano effetto anche in ordine ai trasferimenti successivi al primo.

Tale interpretazione merita peraltro di essere valutata con prudenza, per tenere nella debita considerazione anche esigenze equitative meritevoli di tutela: quali quelle di coloro che abbiano acquistato (prima del 13 luglio 2011), in occasione di trasferimenti successivi al primo, un immobile soggetto alla disciplina della convenzione "Bucalossi" a prezzo libero e ora si trovino a dover scegliere tra rivenderlo per un prezzo che potrebbe essere significativamente più basso di quello pagato per l'acquisto, o richiedere al Comune l'eliminazione dei vincoli di cui al comma 49 ter, pagando il relativo corrispettivo, come di seguito precisato.

3.1. La rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione contenuti nelle convenzioni "Bucalossi".

I vincoli sul prezzo di vendita e sui canoni di locazione previsti per le unità immobiliari soggette alla disciplina delle convenzioni "Bucalossi" possono essere eliminati, ai sensi di quanto stabilito al comma 49 ter, secondo la medesima disciplina prevista per le convenzioni di cui alla legge 865/1971.

Nessun limite particolare è previsto dalla legge, con la conseguenza che i predetti vincoli potranno essere eliminati con riguardo a qualunque convenzione "Bucalossi".

Stante il rinvio normativo al comma 49 bis per quanto riguarda la disciplina applicabile, si rimanda a quanto riportato nel precedente paragrafo 2.5.