

# L'EDILIZIA CONVENZIONATA

- I -

## LE MODIFICHE ALLE CONVENZIONI DI EDILIZIA CONVENZIONATA REGOLE OPERATIVE

### **1. LA "TRASFORMAZIONE" DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN PIENA PROPRIETÀ (ART. 31, commi 47 e 48, LEGGE 23 DICEMBRE 1998 N. 448)**

La trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta del Comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente; trascorsi cinque anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa, indipendentemente dalla data di stipulazione della relativa convenzione, i soggetti interessati possono presentare, di propria iniziativa, istanza di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà. Il Comune deve rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza pervenendo alla definizione della procedura. Così dispone il comma 47 dell'art. 31, L. 23/12/1998, n. 448 nel testo da ultimo modificato dall'art. 22-*bis* D.L. 31/05/2021, n. 77 convertito con L. 29/07/2021, n. 108.

Per effetto dell'ultima modifica, apportata dal D.L. 77/2021, la "trasformazione" del diritto di superficie in proprietà può, essere ora richiesta anche dal singolo interessato, con obbligo per il Comune di rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza pervenendo alla definizione della procedura. Unica condizione, richiesta dal comma 47 per attivare la procedura di trasformazione del diritto di superficie su istanza dell'interessato è che siano trascorsi cinque anni dalla prima assegnazione dell'unità abitativa, indipendentemente dalla data di stipulazione della relativa convenzione (pertanto l'epoca di stipulazione della convenzione da "trasformare" è del tutto ininfluyente ai fini della iniziativa del soggetto interessato). Circa la decorrenza del termine quinquennale si ritiene che lo stesso debba riguardare il singolo alloggio oggetto di "trasformazione". Chi richiede la "trasformazione" potrà essere anche soggetto diverso dal primo

acquirente/assegnatario se nel frattempo sono intervenute più cessioni dello stesso alloggio (ovviamente per la proprietà superficaria): l'importante è che, al momento della richiesta di "trasformazione", siano trascorsi almeno cinque anni dalla prima assegnazione (ossia dall'assegnazione posta in essere dal concessionario/costruttore).

### **1.1 – Richiedenti:**

Può essere cessionario della proprietà del suolo anche il singolo condomino titolare della proprietà superficaria dell'alloggio "per la quota millesimale corrispondente". In questo senso la legge 23 dicembre 1998 n. 448 ha innovato profondamente rispetto alle leggi precedenti (legge 28 dicembre 1995 n. 549 e legge 23 dicembre 1996 n. 662) che in presenza di un condominio richiedevano la delibera dell'assemblea dei condomini e quindi la cessione a favore di tutti i condomini anche se dissenzienti; con la disciplina introdotta dalla legge 23 dicembre 1998 n. 448 potranno aversi nello stesso condominio soggetti che hanno la piena proprietà dell'alloggio e soggetti che invece mantengono la proprietà superficaria (con la conseguenza che il Comune manterrà rispetto a questi ultimi la proprietà del suolo per la corrispondente quota millesimale).

### **1.2 - Corrispettivo:**

L'art. 22-*bis* D.L. 31/05/2021, n. 77 convertito con L. 29/07/2021, n. 108 ha profondamente modificato la disciplina dettata dal comma 48 dell'art. 31, L. 23/12/1998, n. 448 per la determinazione del corrispettivo richiesto per la "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà.

Da una lettura coordinata dell'art. 31, c. 48, L. 448/1998 (nel testo modificato dal D.L. 77/2021), e degli artt. 5-bis, c. 1, D.L. 333/1992 e 13, c. 3, legge 2892/1885, ai quali viene fatto espresso rinvio, si può giungere a questa conclusione:

il corrispettivo per la "trasformazione" del diritto di superficie in proprietà è pari al 60% di quello determinato sulla media del valore venale e del reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 27 e seguenti del T.U.I.R. di cui al D.P.R. 22/12/1986 n. 917 (e non più, come in precedenza, sulla base del solo valore venale del bene con possibilità per il Comune di suo abbattimento fino al 50%), in ogni caso al netto (come era previsto anche in precedenza) 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 in cui è stipulato l'atto di cessione delle aree.

Il corrispettivo determinato in base ai suddetti criteri peraltro non può superare due limiti, sempre fissati dal comma 48, nel testo modificato dall'art. 22-*bis* del D.L. 77/2021 convertito con L. 108/2021:

(i) innanzitutto, il costo per la "trasformazione" del diritto di superficie in proprietà non può essere maggiore di quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in proprietà al momento della trasformazione.

(ii) inoltre, il costo per la "trasformazione" del diritto di superficie in proprietà non può superare i seguenti importi:

- €. 5.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 mq;

- €. 10.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq,

e ciò indipendentemente dall'anno di stipulazione della relativa convenzione (pertanto l'epoca di stipulazione della convenzione da "trasformare" è del tutto ininfluenza ai fini della determinazione del limite massimo del corrispettivo).

E' prevista anche la possibilità di concedere dilazioni di pagamento: a tal fine spetta al Consiglio Comunale deliberare i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione di dilazioni di pagamento del corrispettivo di trasformazione.

Si fa presente che il comma 49-*bis* dell'art. 31, L. 448/1998, come riscritto dall'art. 22-*bis* del D.L. 77/2021, prevede, per le operazioni di "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà, la possibilità di finanziamento mediante contrazione di un mutuo, in ragione del maggior valore

patrimoniale dell'immobile, conseguente alla trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà.

### **1.3 - Forma e contenuto:**

Il comma 48, dell'art. 31, L. 448/1998, come riscritto dall'art. 22-*bis* D.L. 31/05/2021, n. 77 convertito con L. 29/07/2021, n. 108, stabilisce che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà è stipulata con atto pubblico o con scrittura privata autenticata, soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari.

La norma, peraltro, non prescrive il requisito di forma a pena di nullità. Tuttavia, si deve ritenere che il requisito di forma sia richiesto dalla norma in commento "*ab substantiam*", con la conseguenza che la sua violazione è sanzionata con la nullità. Si tratta pur sempre di atto che comportando la "trasformazione" del diritto di superficie, a suo tempo concesso, va a modificare ed integrare la precedente convenzione P.E.E.P. stipulata ai sensi dell'art. 35, L. 22/10/1971, n. 865, per la quale la forma di atto pubblico è richiesta a pena di nullità (art. 35, comma 7, citata L. 865/171).

## **2. LA CONVENZIONE SOSTITUTIVA (ART. 31, c. 46, LEGGE 23 DICEMBRE 1998 n. 448)**

L'art. 31, c. 46, legge 23 dicembre 1998 n. 448 prevede la possibilità di sostituire la originaria convenzione P.E.E.P. in superficie nonché la originaria convenzione P.E.E.P. in proprietà stipulata prima del 15 marzo 1992, con una convenzione avente il contenuto di cui all'art. 18, commi 1, 4, 5 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 T.U. in materia edilizia (che ha sostituito l'art. 8, commi 1, 4, 5, della legge 28 gennaio 1977, n. 10) (la "convenzione sostitutiva").

La "convenzione sostitutiva" può essere stipulata alle seguenti condizioni:

(a) per una durata di 20 anni, diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della originaria convenzione P.E.E.P. e quella di stipulazione de "la convenzione sostitutiva"; in pratica per calcolare la durata della "convenzione sostitutiva" si dovrà detrarre dai 20 anni il periodo di tempo che è trascorso tra la data di stipula della convenzione originaria da modificare e la data di stipula della "convenzione sostitutiva".

(b) in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48; il corrispettivo previsto per la "sostituzione" deve, pertanto, essere determinato, dal Comune, su parere del proprio Ufficio Tecnico, applicando i criteri di cui al comma 48, nel testo integralmente riformulato dall'art. 22-*bis* D.L. 31/05/2021, n. 77 convertito con L. 29/07/2021, n. 108 (vedi sopra). Si ritiene che il rinvio operato dal comma 46 in commento sia limitato al solo primo periodo del comma 48, con la conseguenza che il corrispettivo per la "convenzione sostitutiva" sarà pari al 60% di quello determinato sulla base dei criteri ivi indicati. Non dovrebbero, invece, applicarsi le varie riduzioni ed i limiti massimi al corrispettivo previsti nei successivi periodi del comma 48 di cui trattasi, in quanto strettamente collegati alla specifica fattispecie della "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà.

Può essere vantaggioso per un soggetto che ha stipulato una convenzione P.E.E.P. in diritto di superficie, sostituire detta convenzione con la convenzione "sostitutiva" in quanto con la nuova convenzione ottiene il non trascurabile vantaggio di limitare nel tempo l'operatività dei vincoli sul prezzo massimo di cessione: non più vincoli di durata corrispondente alla durata stessa del diritto di superficie, quali sono i vincoli discendenti dall'originaria convenzione P.E.E.P. (come riconosciuto dalla Cassazione in Sezioni Unite con la sentenza 16 settembre 2015 n. 18135) bensì vincoli destinati a venir meno alla scadenza del termine di durata della convenzione "sostitutiva" (i 20 anni meno il periodo di tempo che è trascorso tra la data di stipula della convenzione da modificare e la data di stipula della convenzione "sostitutiva")

Ci si chiede, invece, con riguardo alla disposizione del comma 46, lett. a), concernente la durata della "convenzione sostitutiva", come ci si debba comportare nel caso in cui la convenzione da sostituire sia stata stipulata da più di 20 anni. Questa la soluzione che ci sembra più plausibile:

- (i) va stipulata la nuova convenzione pagando il corrispettivo previsto dal comma 46, lett. b);
  - (ii) va dato atto che la convenzione originaria si intende sostituita a tutti gli effetti dalla nuova convenzione;
  - (iii) va dato atto che lo stipulante non è tenuto ad osservare gli obblighi discendenti dalla nuova convenzione (es. vincoli sul prezzo) in quanto il tempo trascorso dalla convenzione originaria è superiore a 20 anni.
- In pratica con la nuova convenzione sostitutiva si paga un corrispettivo per “cancellare” i vincoli discendenti dalla originaria convenzione P.E.E.P.

### **2.1 - Contenuto della convenzione:**

il contenuto della “convenzione sostitutiva” è quello previsto dall’art. 18 D.P.R. 380/2001, T.U. in materia edilizia, come integrato dalla disciplina dettata dall’art. 31, c. 46, legge 23 dicembre 1998 n. 448; in particolare la convenzione deve prevedere:

- (a) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi sulla base del costo dell’area, della costruzione, delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali comprese quelle di progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento;
- (b) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi; i prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati in base alla convenzione sono suscettibili di periodiche variazioni, con frequenza non inferiore al biennio, in base agli indici ISTAT dei costi di costruzione.
- (c) il corrispettivo previsto per la “sostituzione” da calcolarsi con i criteri di cui all’art. 31, c. 48, legge 23 dicembre 1998 n. 448.
- (d) la durata di validità della convenzione, pari a 20 anni, meno il tempo trascorso fra la data di stipulazione della convenzione P.E.E.P. a suo tempo formalizzata e la stipula della “convenzione sostitutiva”.

L’art. 18, D.P.R. 380/2001, (T.U. in materia edilizia) prevede tra le indicazioni della convenzione-tipo di edilizia convenzionata anche le caratteristiche tipologiche e costruttive degli edifici; tuttavia, tale disposizione non può trovare applicazione in questo caso, in cui si opera con un’area già edificata.

### **2.2 - Forma e trascrizione:**

Non è prescritta per la convenzione-tipo ex art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) una forma *ab substantiam*; non è neppure previsto nell’art. 18 suddetto l’obbligo di trascrizione. Tuttavia, tale obbligo discende dalla norma generale dell’art. 2645quater c.c. che prescrive l’obbligo di trascrizione per tutte le convenzioni comportanti la costituzione di vincoli di uso pubblico o comunque di ogni altro vincolo a qualsiasi fine richiesto dalle normative statali e regionali e dagli strumenti urbanistici comunali nonché dai conseguenti strumenti di pianificazione territoriale e dalle convenzioni urbanistiche ad essi relative. Stante l’obbligo di trascrizione ne discende che la convenzione suddetta dovrà rivestire la forma di atto pubblico e/o di scrittura privata autenticata (art. 2657 c.c.)

### **2.3 - Limitazioni della facoltà di sostituzione:**

La possibilità, riconosciuta dall’art. 31 comma 46 legge 23 dicembre 1998 n. 448, di sostituire una “convenzione P.E.E.P.” esistente con una nuova convenzione avente il contenuto della convenzione-tipo di cui all’art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) varia a seconda che la “convenzione P.E.E.P.” da sostituire abbia per oggetto aree cedute in proprietà o aree concesse in superficie.

(a) per quanto riguarda le “convenzioni P.E.E.P.” per la cessione di aree in proprietà, sono state proposte in dottrina due diverse interpretazioni:

- (i) c’è chi, attenendosi ad una interpretazione letterale della norma (là dove fa riferimento a “le convenzioni stipulate ai sensi dell’articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, e precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179,

per la cessione del diritto di proprietà”) ritiene possibile “la sostituzione” solo per le convenzioni stipulate precedentemente all’entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179 con la conseguenza che:

- le convenzioni stipulate sino al 15/03/1992 (data di entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179) possono essere sostituite con una convenzione avente il contenuto della convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia);

- le convenzioni stipulate dopo il 15/03/1992 (data di entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179) rimangono disciplinate dalla convenzione originaria, senza possibilità di sostituzione alcuna; più coerente sarebbe stata la disposizione in commento se avesse limitato la possibilità di sostituzione alle convenzioni per la cessione di aree in proprietà stipulate prima dell’entrata in vigore della L. 23/12/1996, n. 662 anziché alle convenzioni per la cessione di aree in proprietà stipulate prima dell’entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179, posto che è solo con l’entrata in vigore della L. n. 662/1996 (art. 3, comma 63) che le prescrizioni della convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia) sono entrate di pieno diritto nel corpo delle “convenzioni P.E.E.P.” per la cessione di aree in proprietà (per cui non avrebbe avuto senso una sostituzione con convenzione avente, di fatto, lo stesso contenuto).

(ii) c’è chi, invece, attenendosi ad una interpretazione sistematica della norma ritiene possibile la sostituzione per tutte le convenzioni, a prescindere dalla data di stipula, con la conseguenza che possono essere sostituite con una convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia) sia le convenzioni stipulate sino al 15/03/1992 (data di entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179) che le convenzioni stipulate tra il 15/03/1992 ed il 01/01/1997 (data di entrata in vigore della L. 23/12/1996, n. 662) che le convenzioni stipulate in attuazione di Piani adottati dopo il 01/01/1997 (che peraltro già si sono dovute uniformare alle prescrizioni proprie della convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia).

(b) per quanto riguarda le “convenzioni P.E.E.P.” per la concessione di aree in superficie, invece, non vi è alcun dubbio circa la possibilità di procedere alla sostituzione di tutte le convenzioni esistenti, a prescindere dall’epoca di stipulazione (e quindi sia prima che dopo l’entrata in vigore della L. 17/02/1992, n. 179) ed anche nel caso in cui, ai sensi dei commi 45 e 47 del medesimo art. 31, L. 23/12/1998, n. 448, si intenda procedere alla “trasformazione” dal diritto di superficie in quello di proprietà, e ciò in quanto nella normativa *de quo* non vi è alcuna limitazione temporale, simile a quella invece prevista per le convenzioni P.E.E.P per la concessione della proprietà.

### **3. LA RIMOZIONE DEI VINCOLI RELATIVI ALLA DETERMINAZIONE DEL PREZZO E/O DEL CANONE DI LOCAZIONE (ART. 31, c. 49BIS, LEGGE 23 DICEMBRE 1998 N. 448)**

Con apposito atto pubblico o scrittura privata autenticata è possibile rimuovere i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze (garage, cantina, ecc.) nonché del canone massimo di locazione delle stesse, che siano contenuti:

- nelle “convenzioni P.E.E.P.” per la cessione del diritto di proprietà
- nelle “convenzioni P.E.E.P.” per la concessione del diritto di superficie
- nelle convenzioni sostitutive di precedenti convenzioni P.E.E.P. (per le quali non sia già scaduto il termine di durata previsto dall’art. 31, c. 46, legge 23 dicembre 1998, n. 448)
- nelle “convenzioni ex art. 18 D.P.R. 380/2001” (per effetto del rinvio che il comma 49ter fa al comma 49bis dell’art. 31 legge 23 dicembre 1998 n. 448).

Tale rimozione è consentita a condizione che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze;

La norma nella riformulazione discendente dal D.L. 23 ottobre 2018 n. 119 (convertito con legge 17 dicembre 2018 n. 136) non opera più alcuna distinzione, su base temporale, nell’ambito delle convenzioni P.E.E.P. per la cessione in proprietà; si rammenta come in precedenza, dall’ambito

di applicazione del comma 49bis, erano espressamente escluse le convenzioni P.E.E.P. stipulate precedentemente all'entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

Il comma 49bis, nella sua nuova formulazione, potrà trovare applicazione con riguardo a tutte le convenzioni P.E.E.P. sia per la cessione in diritto di superficie che per la cessione in proprietà, senza distinzione di sorta. Ovviamente per le convenzioni P.E.E.P. in proprietà tale applicazione riguarderà, di fatto, le sole convenzioni stipulate in attuazione di Piani adottati dopo il 1° gennaio 1997, le sole per le quali è normativamente prevista l'applicazione di prezzi massimi di cessione e/o di canoni massimi di locazione.

Con decorrenza dal 13 luglio 2011, data di entrata in vigore della disposizione di cui al comma 49bis, deve, invece, ritenersi definitivamente superata la prassi, in precedenza molto diffusa presso molti Comuni, i quali, unitamente alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà, proponevano agli interessati anche la rimozione dei vincoli sulla determinazione dei prezzi di cessione e/o dei canoni di locazione, a fronte del pagamento di un corrispettivo, discrezionalmente fissato dell'ente pubblico e senza che vi fosse alcuna norma che consentisse tale rimozione (l'unica disposizione che consentiva la modifica delle convenzioni già stipulate era quella di cui all'art. 31, c.46, legge 448/1998 che prescriveva, peraltro, l'obbligo di stipula di una "convenzione ex art. 18 D.P.R. 380/2001", con conseguente reintroduzione di vincoli relativi al prezzo o al canone di locazione, sia pure diversi, sia per i parametri di calcolo che per le sanzioni, da quelli previsti per le "convenzioni P.E.E.P."). Dal 13 luglio 2011 per la rimozione dei vincoli relativi al prezzo o al canone di locazione si dovrà rispettare la specifica disciplina introdotta con la legge 106/2011 (di conversione del D.L. 70/2011) e così come da ultimo modificata dal D.L. 119/2018 (convertito con legge 136/2018).

### **3.1 - Modalità per la rimozione dei vincoli:**

I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e/o del canone massimo di locazione potranno essere rimossi mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari. Sono necessari quindi l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata; la norma peraltro non prescrive il requisito di forma a pena di nullità. Tuttavia, si deve ritenere che il requisito di forma sia richiesto dal comma 49-bis "*ab substantiam*", con la conseguenza che la sua violazione è sanzionata con la nullità. Ciò quanto meno per il caso di rimozione di vincoli derivanti da convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35, L. 22/10/1971, n. 865, trattandosi di atto modificativo di precedente atto per il quale la forma di atto pubblico è richiesta a pena di nullità (art. 35, commi 7 e 13, citata L. n. 865/171). È richiesta dalla norma anche la trascrizione dell'atto presso la conservatoria dei registri immobiliari (nel caso sia concessa una dilazione nel pagamento del corrispettivo, in attuazione di quanto previsto nel Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 151 del 28/09/2020 n. 151 e di cui in appresso, la stipulazione dell'atto di rimozione dei vincoli e la sua trascrizione potranno essere effettuate solo dopo il pagamento della prima rata, come previsto dall'art. 2, c. 3, del Decreto suddetto)

Il comma 49-bis, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 119/2018 convertito con L. n. 136/2018, prevede che alla rimozione dei vincoli si debba procedere mediante la stipula di un atto (atto pubblico o scrittura privata autenticata) e non più mediante la stipula di una convenzione, come previsto, invece, nel testo previgente. Ci si chiede quale sia la reale portata di questa modifica. La convenzione è negozio bilaterale, del quale è parte necessaria il Comune. Atto è espressione generica che comprende certamente i contratti ma anche gli atti unilaterali. Con l'utilizzo dell'espressione "atto", in luogo di "convenzione", il legislatore ha probabilmente voluto agevolare e semplificare l'intero procedimento di rimozione dei vincoli, consentendo all'interessato di procedervi anche con atto unilaterale. Si pensi ai Comuni di grandi dimensioni ove il coinvolgimento della pubblica amministrazione nella redazione e sottoscrizione dell'atto di rimozione potrebbe richiedere tempi lunghi e difficoltà di carattere burocratico, il tutto facilmente ovviabile se fosse ammesso il ricorso all'atto unilaterale, sottoscritto dal solo richiedente. Ovviamente in caso di atto unilaterale dovranno



risultare, in maniera precisa ed inequivocabile, tutti i presupposti e i requisiti previsti dalla normativa per ottenere la rimozione dei vincoli:

- (i) la corretta liquidazione del corrispettivo dovuto;
- (ii) l'avvenuto versamento presso la Tesoreria del Comune del corrispettivo così liquidato;
- (iii) la volontà del richiedente di eliminare i vincoli sulla determinazione del prezzo massimo di cessione e/o del canone massimo di locazione.

Mentre per il requisito di cui *sub* (iii) non sembra vi siano particolari problemi in caso di atto unilaterale, trattandosi pur sempre di espressione di volontà riconducibile al soggetto chiamato a sottoscrivere detto atto, per il requisito di cui *sub* (i) si può pensare ad una liquidazione effettuata dagli Uffici Comunali, mediante apposita dichiarazione scritta comunicata all'interessato o direttamente al Notaio chiamato a ricevere o autenticare l'atto mediante P.E.C. e da allegare all'atto unilaterale e per il requisito *sub* (ii) si può pensare all'allegazione all'atto unilaterale della apposita contabile bancaria di pagamento attestante il versamento del corrispettivo liquidato presso la Tesoreria del Comune. Il tutto poi da trascrivere presso i Registri Immobiliari.

Nessun particolare problema si pone in caso di atto di rimozione bilaterale, con partecipazione anche del rappresentante del Comune. In questo caso sarà il rappresentante del Comune ad attestare in atto la corretta liquidazione del corrispettivo e l'avvenuto versamento dello stesso nelle casse comunali.

### **3.2 - Richiedente:**

L'atto per la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e/o del canone massimo di locazione potrà essere stipulato a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse anche se non più titolari di diritti reali su beni immobili. In precedenza, la convenzione per la rimozione dei vincoli poteva essere stipulata solo a richiesta del singolo proprietario; con la nuova norma la possibilità di stipula è stata estesa anche a chi non sia più proprietario dell'alloggio, purché ne abbia interesse e si tratti di persona fisica.

A seguito delle modifiche introdotte nel comma 49-*bis* dal D.L. 77/2021 convertito con L. 108/2021, è stato, invece, previsto l'obbligo per il Comune di rispondere all'istanza di affrancazione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, presentata su iniziativa dei soggetti interessati, entro 90 giorni dalla ricezione della stessa.

Nel caso di alloggio in condominio la richiesta di rimozione dei vincoli può essere avanzata dal singolo condomino, per la sola unità di sua spettanza, così come anche previsto nei precedenti commi 45 e 47 dell'art. 31, legge 448/1998, per la "conversione" del diritto di superficie in proprietà.

### **3.3 - Corrispettivo:**

Per la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione o del canone di locazione è necessario pagare un corrispettivo al Comune; è previsto a carico del richiedente un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo da determinarsi ai sensi dell'art. 31, comma 48, L. n. 448/1998;

Pertanto, per determinare il corrispettivo per la rimozione dei vincoli su prezzo massimo di cessione e su canone massimo di locazione necessitano due elementi:

- il corrispettivo (proporzionale alla corrispondente quota millesimale) da determinarsi ai sensi del comma 48 ("corrispettivo base")

- la percentuale di riduzione da applicarsi al "corrispettivo base".

**1)** per quanto riguarda il "**corrispettivo base**" lo stesso deve essere determinato, dal Comune, su parere del proprio Ufficio Tecnico, applicando i criteri di cui al comma 48, nel testo integralmente riformulato dall'art. 22-*bis* D.L. 31/05/2021, n. 77 convertito con legge 29/07/2021, n. 108 (vedi sopra). Si ritiene che il rinvio operato dal comma 49-*bis* in commento sia limitato al solo primo periodo del comma 48, con la conseguenza che il "corrispettivo base" sarà pari al 60% di quello determinato sulla base dei criteri ivi indicati. Non dovrebbero, invece, applicarsi le varie riduzioni ed i limiti massimi al corrispettivo previsti nei successivi periodi del comma 48 di cui trattasi, in quanto strettamente

collegati alla specifica fattispecie della "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà e considerato, altresì, che il comma 49-bis prevede espressamente propri limiti al corrispettivo, in linea peraltro con quelli riportati nel suddetto comma 48.

E', infatti, previsto un limite massimo al "corrispettivo base" (a seguito della modifica apportata al comma 49-bis dall'art. 22-bis D.L. 77/2021): detto corrispettivo non può superare:

- €. 5.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 mq;

- €. 10.000,00 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq.

**2)** per quanto riguarda la **percentuale**, si fa presente che il comma 49-bis prevede che la stessa venga stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del dlgs 28/08/1997, n. 281, decreto che dovrà, inoltre, individuare i criteri e le modalità per la concessione da parte dei Comuni di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. In attuazione di tale previsione è stato emanato il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 151 del 28/09/2020 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 10/11/2020); con detto decreto si è stabilito:

(i) che il corrispettivo per la rimozione dei vincoli di cui all'articolo 31, commi 49-bis, 49-ter, 49-quater della legge 23/12/1998, n. 448, è pari al 50% del "corrispettivo base" ed è ridotto applicando un coefficiente moltiplicativo di riduzione calcolato in misura pari alla differenza tra il numero degli anni di durata della convenzione e il numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, rapportata alla medesima durata, secondo la seguente formula:

$$CRV = Cc. 48 * QM * 0,5 * (ADC - ATC) / ADC$$

CRV = Corrispettivo rimozione vincoli

C = Corrispettivo risultante dall'applicazione dell'articolo 31, comma 48, della legge 448/1998 ("corrispettivo base")

QM = Quota millesimale dell'unità immobiliare

ADC = Numero degli anni di durata della convenzione

ATC = Numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, fino alla durata massima della convenzione.

In caso di convenzione avente ad oggetto la cessione del diritto di superficie e durata compresa tra 60 e 99 anni, il valore CRV di cui sopra va moltiplicato per un coefficiente di riduzione pari a 0,5, secondo la seguente formula:

$$CRVs = CRV * 0,5$$

CRVs = Corrispettivo rimozione vincoli convenzioni cessione diritto di superficie

(ii) che il vincolo è rimosso, anche ai fini dell'estinzione delle pretese di rimborso di cui all'articolo 31, comma 49-quater, secondo periodo, della legge 448/1998, per effetto della stipula della convenzione tra le parti.

(iii) che su richiesta di parte, il Comune concede una dilazione di pagamento del corrispettivo, maggiorato degli interessi legali, previa presentazione di una garanzia fideiussoria rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle norme che ne disciplinano le rispettive attività o rilasciata da intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1/09/1993, n. 385, che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa; la garanzia a prima richiesta deve espressamente prevedere la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale di cui all'articolo 1944, secondo comma, c.c., la rinuncia all'eccezione di cui all'articolo 1957, secondo comma, c.c., nonché la facoltà del Comune di chiedere l'adempimento da parte del garante a semplice richiesta scritta, entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pagamento di una rata mensile.

(iv) che in caso di concessione della dilazione di pagamento, la stipulazione e la trascrizione della convenzione di rimozione del vincolo, presso l'ufficio dell'Agenzia delle entrate territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 2645-quater c.c., possono essere effettuate dopo il pagamento della prima rata.



(v) che in attuazione del principio di trasparenza, i Comuni garantiscono la tempestiva pubblicità nei siti istituzionali delle procedure, della modulistica e dei dati rilevanti ai fini della rimozione dei vincoli.

(vi) che al fine di accelerare e semplificare le procedure volte alla stipulazione delle convenzioni di rimozione dei vincoli, i Comuni adottano schemi di convenzione-tipo di rimozione dei vincoli.

A seguito delle modifiche introdotte nel comma 49-*bis* dal D.L. 119/2018 convertito con L. 136/2018, è stato previsto che qualora il corrispettivo dell'affrancazione sia determinato in misura corrispondente al limite massimo previsto (€ 5.000,00 o € 10.000,00 per unità rispettivamente fino o oltre i 125 mq), decade quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e relativi decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, in questo caso decade e non trova più applicazione il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 151 del 28/09/2020 sopra citato, emanato in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs n. 281/1997. Non trovando più applicazione il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 151 del 28/09/2020 suddetto, non troveranno neppure più applicazione le disposizioni nello stesso contenute riguardanti le modalità per la concessione, da parte dei comuni, di dilazioni di pagamento del corrispettivo. La norma in commento prevede, allora, che in questo caso spetti al Consiglio Comunale, con apposita deliberazione, individuare i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo.

Si fa presente che il comma 49-*bis* dell'art. 31, legge 448/1998, come riscritto dall'art. 22-*bis* del D.L. 77/2021, prevede, per le operazioni di affrancazione dai vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, la possibilità di finanziamento mediante contrazione di un mutuo, in ragione del maggior valore patrimoniale dell'immobile, conseguente all'affrancazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione.

### **3.4 - Esclusioni:**

Le disposizioni in tema di rimozione dei vincoli sulla determinazione del prezzo massimo o del canone massimo di locazione non si applicano agli immobili in regime di locazione, ai sensi degli articoli da 8 a 10 della legge 17 febbraio 1992 n. 179, ricadenti nei piani di zona convenzionati.

Restano, pertanto, esclusi dal perimetro di applicazione dell'art. 31, comma 49-*bis*, legge 23 dicembre 1998 n. 448, gli alloggi di cd. "edilizia agevolata", ossia gli alloggi costruiti o recuperati mediante finanziamenti che hanno goduto dei particolari contributi dello Stato, quali previsti dalla legge 5 agosto 1978 n. 457 (art. 19), e destinati alla locazione per uso abitativo primario per un periodo non inferiore ad otto anni ovvero assegnati in godimento da cooperative edilizie a proprietà indivisa, e che siano ricompresi nell'ambito di Piani di Edilizia convenzionata.

Per tali alloggi il canone di locazione non potrà superare il canone massimo fissato in convenzione, senza possibilità di deroga.

In caso di vendita il prezzo di cessione non potrà superare il prezzo massimo fissato in convenzione, senza possibilità di deroga.

Si rammenta che tali alloggi potranno essere alienati, nel rispetto dei vincoli sul prezzo massimo di cessione:

- prima del termine minimo di durata del rapporto di locazione (otto anni) solo se la vendita riguarda immobili costituenti complessi unitari con esclusione di vendite frazionate (e con diritto del conduttore alla prosecuzione della locazione sino alla scadenza del termine minimo di otto anni)

- o dopo la scadenza degli otto anni, anche per singole unità immobiliari, con prelazione a favore dei conduttori.

## **4. LE MODIFICHE DELLE CONVENZIONI DI EDILIZIA CONVENZIONATA A CONTENUTO "PLURIMO"**

Certamente, tra le convenzioni modificative delle "convenzioni P.E.E.P." già stipulate, quella più diffusa nella pratica è la convenzione di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà;

spesso peraltro alla previsione della trasformazione del diritto di superficie si accompagna anche la previsione della rimozione di vincoli di vario genere contenuti nella convenzione originaria.

Ci si chiede, allora, quale sia la disciplina applicabile in questi casi di concorrenza di diverse esigenze con conseguente "sovrapposizione" di diverse discipline, nell'ambito dell'articolata disposizione di cui all'art. 31, L. 23/12/1998, n. 448.

Al riguardo si deve anche rammentare come l'art. 35, L. 22/10/1971, n. 865 non preveda divieti di alienazione o altre limitazioni alla trasferibilità degli alloggi realizzati su aree P.E.E.P concesse in superficie. Tuttavia, come sopra già ricordato, non è escluso (anzi nella prassi è assai ricorrente) che in alcune convenzioni vengano inserite clausole volte a limitare la facoltà di alienazione con la previsione di divieti temporanei di alienazione con efficacia *ex art.* 1379 c.c. o in cui l'alienazione sia altrimenti sanzionata (ad es. con la decadenza) ovvero con la previsione di diritti di prelazione a favore del Comune (sempre con efficacia obbligatoria salva la sanzione della decadenza).

In mancanza di alcuna clausola convenzionale, per legge l'alienabilità è libera, salvo osservare le clausole relative al prezzo massimo imposto per la cessione.

Si può pertanto distinguere tra un contenuto "necessario", in quanto imposto dall'art. 35, L. 22/10/1971, n. 865, ai fini della validità stessa della convenzione ed un contenuto "pattizio", rimesso all'autonomia delle parti.

Non vi è alcun dubbio che i vincoli attinenti al c.d. "contenuto pattizio" possano essere modificati in qualsiasi tempo per effetto di una nuova convenzione intervenuta tra le medesime parti, convenzione per la quale non è prescritto alcun particolare requisito (così come tali vincoli potevano essere liberamente introdotti nella convenzione così altrettanto liberamente possono essere modificati o soppressi).

Lo stesso peraltro sembra non possa dirsi per i vincoli attinenti al c.d. "contenuto necessario": se tali vincoli erano stati ritenuti essenziali dal legislatore nella fase genetica del rapporto, per la qualificazione stessa del rapporto così instaurato, non possono poi essere modificati o addirittura soppressi, per effetto di una autonoma e libera attività negoziale delle parti. Ciò sarà possibile solo se una nuova legge lo consenta ed ovviamente alle condizioni stabilite dalla legge.

E le disposizioni di legge che consentono di modificare il cd "contenuto necessario" della "convenzione P.E.E.P." ci sono e sono l'art. 31, comma 46 e l'art. 31, comma 49-*bis*, L. 23/12/1998, n. 448, e più precisamente:

- il comma 46 là dove stabilisce che le vecchie convenzioni possono essere sostituite da una nuova convenzione da stipularsi a sensi dell'art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia);
- il comma 49-*bis* là dove stabilisce che possono essere rimossi i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione.

Detto della distinzione tra "contenuto pattizio" e "contenuto necessario" in pratica si possono prospettare questi casi di "sovrapposizione" delle diverse discipline riconducibili alla disposizione dell'art. 31, L. 23/12/1998, n. 448:

**(a) Il Comune si limita a cedere la proprietà dell'area**, con conseguente trasformazione, con riguardo all'alloggio, della proprietà superficaria in piena proprietà, senza null'altro disporre.

In questo caso non deve essere stipulata alcuna specifica convenzione; si rientra nella fattispecie dell'art. 31, commi 45, 47 e 48 L. 23/12/1998, n. 448, e non in quella del comma 46; rimangono peraltro in vigore tutti i vincoli contenuti nella convenzione originaria. La "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà dovrà risultare, a pena di nullità, da atto pubblico o scrittura privata autenticata, da trascrivere presso i RR.II, così come prescritto dall'art. 31, comma 48, legge 448/1998. L'atto potrà essere stipulato solo una volta trascorsi cinque anni dalla data della prima assegnazione dell'unità abitativa. Va comunque segnalato che se ci si limita alla "trasformazione" della superficie in proprietà senza che venga, contestualmente, sostituita la originaria convenzione P.E.E.P. in superficie con una nuova convenzione, ai sensi del comma 46, rimarranno comunque in vigore i vincoli previsti nella convenzione originaria (tra i quali i vincoli sulla determinazione del prezzo massimo e del canone massimo di locazione), vincoli destinati a durare fintantoché dura il diritto e quindi, con il passaggio dalla superficie alla proprietà piena, con durata a tempo indeterminato). Vi è quindi la necessità, per chi intende procedere alla "trasformazione" della proprietà superficaria in

piena proprietà, ex commi 45, 47 e 48, al fine di evitare tale situazione, di stipulare, contestualmente, anche una convenzione sostitutiva ex comma 46 o, quantomeno, l'atto di rimozione dei vincoli di cui al comma 49-bis.

**(b) Il Comune oltre a cedere la proprietà dell'area**, con conseguente trasformazione, con riguardo all'alloggio, della proprietà superficaria in piena proprietà, **elimina i vincoli attinenti al c.d. "contenuto pattizio"** (ad esempio un divieto convenzionale di alienazione, ovvero un diritto di prelazione).

Anche in questo caso non deve essere stipulata alcuna specifica convenzione; si opera infatti sul solo "contenuto pattizio", rimesso alla libera disponibilità delle parti; rimangono peraltro in vigore tutti i vincoli contenuti nella convenzione originaria attinenti al contenuto c.d. "necessario" (limiti massimi del prezzo di cessione, decadenze relative alle violazioni più gravi). La "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà dovrà risultare, a pena di nullità, da atto pubblico o scrittura privata autenticata, da trascrivere presso i RR.II, così come prescritto dall'art. 31, comma 48, legge 448/1998. atto o scrittura che potranno anche contenere le modifiche del c.d. "contenuto pattizio". L'atto potrà essere stipulato solo una volta trascorsi cinque anni dalla data della prima assegnazione dell'unità abitativa. Valgono anche in questo caso le osservazioni di cui al precedente punto (a) in ordine alle criticità che si possono verificare nel caso in cui ci si limiti alla sola "trasformazione" della superficie in proprietà.

**(c) Il Comune oltre a cedere la proprietà dell'area**, con conseguente trasformazione, con riguardo all'alloggio, della proprietà superficaria in piena proprietà, **elimina i soli vincoli di determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione**, nonché gli eventuali vincoli attinenti al c.d. "contenuto pattizio" (ad esempio un divieto convenzionale di alienazione, ovvero un diritto di prelazione).

La "trasformazione" del diritto di superficie in piena proprietà e la rimozione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione dovranno risultare, a pena di nullità, da atto pubblico o scrittura privata autenticata, da trascrivere presso i RR.II, così come prescritto dall'art. 31, commi 48 e 49-bis legge 448/1998 (atto che, prevedendo sia la "trasformazione" del diritto di superficie in proprietà che la rimozione dei vincoli, sarà possibile solo dopo che siano decorsi cinque anni dal primo trasferimento o dalla prima assegnazione dell'unità abitativa); nel medesimo atto potrà essere prevista anche la rimozione degli eventuali vincoli attinenti al "contenuto pattizio", per la quale, come già detto, non sono previste particolari formalità; rimangono, invece, in vigore tutti i vincoli contenuti nella convenzione originaria attinenti al c.d. "contenuto necessario" diversi dai vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione o del canone di locazione (quali ad esempio le previsioni di decadenze o risoluzioni relative alle violazioni più gravi).

**(d) Il Comune oltre a cedere la proprietà dell'area**, con conseguente trasformazione, con riguardo all'alloggio, della proprietà superficaria in piena proprietà, **elimina tutti i vincoli attinenti al c.d. "contenuto necessario"** (compresi i vincoli relativi alla determinazione del prezzo e del canone di locazione) nonché gli eventuali vincoli attinenti al c.d. "contenuto pattizio" (ad esempio un divieto convenzionale di alienazione, ovvero un diritto di prelazione).

In questo caso bisogna distinguere a seconda che:

- (i) siano già decorsi più di 20 anni dalla stipula dell'originaria convenzione in superficie;
- (ii) non siano ancora decorsi 20 anni dalla stipula dell'originaria convenzione in superficie.

Nell'ipotesi di cui *sub* (i) sarà sufficiente stipulare la sola **convenzione sostitutiva** di cui all'art. 31, comma 46, L. 23/12/1998, n. 448 (con il contenuto della convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 TU in materia edilizia); come già precisato al precedente par. 3.2, la nuova convenzione sostitutiva, infatti, di fatto "cancella" da subito tutti i vincoli discendenti dalla originaria convenzione P.E.E.P. (infatti essendo già decorsi i venti anni dalla precedente convenzione, i vincoli ex art. 18, D.P.R. n. 380/2001 che dovrebbero discendere dalla nuova convenzione vengono meno nel momento stesso nel quale la convenzione viene stipulata).

Nell'ipotesi di cui *sub* (ii) dovrà, invece, essere stipulata una convenzione modificativa che rispetti sia le prescrizioni sia dell'art. 31, comma 46, L. 23/12/1998, n. 448 (assumendo il contenuto della convenzione-tipo ex art. 18, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia) che le prescrizioni

dell'art. 31, comma 49-*bis*, L. 23/12/1998, n. 448 (forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata; possibilità di stipula solo dopo che siano decorsi cinque anni dal primo trasferimento); si rientra, infatti, sia nella fattispecie di cui al comma 46 (la rimozione degli altri vincoli attinenti al "contenuto necessario", infatti, richiede la stipula di una convenzione sostitutiva rispetto alla convenzione originaria) che nella fattispecie del comma 49-*bis* (riguardante la rimozione dei vincoli di determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione); nella medesima convenzione (con forma di atto pubblico o scrittura privata, e ferma restando la necessità che siano trascorsi cinque anni dalla data della prima assegnazione dell'unità abitativa) sarà previsto anche il trasferimento della proprietà dell'area per la trasformazione, con riguardo all'alloggio, del diritto di superficie in proprietà piena; il tutto sarà soggetto a trascrizione; nella medesima convenzione potrà essere prevista anche la rimozione degli eventuali vincoli attinenti al "contenuto pattizio", per la quale, come già detto, non sono previste particolari formalità.

Riassumendo tutto quanto esposto nei precedenti paragrafi, si ribadisce che sono previste tre diverse opzioni per la modifica di convenzioni P.E.E.P. già stipulate:

1. la **trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà** (art. 31, commi 45, 47 e 48 L. 23/12/1998, n. 448); per detta trasformazione: (i) non è previsto un contenuto "vincolato"; va peraltro stipulato, a pena di nullità, un atto pubblico o una scrittura privata autenticata da trascrivere presso i RR.II. (ii) è previsto per la stipula dell'atto di "trasformazione" il decorso di un termine minimo (cinque anni dalla prima assegnazione dell'unità abitativa); (iii) l'operatività è, ovviamente, limitata, stante le finalità perseguite, alle sole convenzioni P.E.E.P. a suo tempo stipulate per l'assegnazione del diritto di superficie; (iv) va pagato il corrispettivo per la cessione del diritto sull'area determinato dal Comune, su parere del proprio Ufficio Tecnico (con i criteri di cui all'art. 31, comma 48, L. n. 448/1998);

2. la **convenzione sostitutiva** della convenzione P.E.E.P. originaria (art. 31, comma 46, L. 23/12/1998, n. 448); per detta convenzione: (i) è previsto un contenuto "vincolato" dovendosi conformare al contenuto della convenzione-tipo disciplinata dall'art. 18, D.P.R. n. 380/2001 (TU in materia edilizia); (ii) non è previsto per la sua stipula il decorso di un termine minimo; (iii) l'operatività è estesa a tutte le convenzioni P.E.E.P. per l'assegnazione in diritto di superficie e limitata alle sole convenzioni P.E.E.P. per la cessione della piena proprietà stipulate prima del 15/03/1992; (iv) va pagato il corrispettivo determinato dall'Ufficio Tecnico del Comune (sempre con i criteri di cui all'art. 31, comma 48, L. n. 448/1998);

3. la **rimozione dei vincoli** sulla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione (art. 31, comma 49-*bis*, L. 23/12/1998, n. 448); per detta rimozione: (i) non è previsto un contenuto "vincolato"; tuttavia è prescritta, a pena di nullità, la forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata; è prevista, inoltre, la trascrizione dell'atto di rimozione (ii) è previsto per la stipula dell'atto di rimozione il decorso di un termine minimo (cinque anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze); (iii) l'operatività è estesa a tutte le convenzioni P.E.E.P. per l'assegnazione in diritto di superficie e per la cessione della piena proprietà, senza limitazioni di sorta (iv) va pagato il corrispettivo determinato dal Comune, su parere del proprio Ufficio Tecnico (che sarà inferiore a quello previsto nei casi di cui *sub* 1 e *sub* 2, in quanto pari ad una percentuale del corrispettivo determinato con i criteri di cui all'art. 31, comma 48, L. n. 448/1998).

Ovviamente in caso di sovrapposizione delle discipline sopra richiamate, volendosi perseguire le diverse finalità previste dalle norme in commento, dovranno essere osservati tutti i presupposti e rispettate tutte le condizioni dalle stesse prescritte.

Si rammenta che l'effetto dell'eliminazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione può essere un effetto indiretto della stipulazione della convenzione sostitutiva di cui al comma 46, e quindi ottenibile anche prima del decorso del termine di cinque anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze e senza la stipula dello specifico atto di rimozione. È questo il caso, sopra descritto, della stipula della convenzione sostitutiva una volta decorsi venti anni dalla data della convenzione P.E.E.P. originaria per l'assegnazione dell'area in diritto di superficie; in questa ipotesi, infatti, lo stipulante non è tenuto ad osservare gli obblighi discendenti dalla nuova convenzione (ed in primis i vincoli sul prezzo discendenti dalla convenzione sostitutiva).

## LE CONVENZIONI IN PROPRIETA' REGOLE OPERATIVE

### 1. ALIENAZIONE DI ALLOGGI REALIZZATI SU AREE P.E.E.P. IN PROPRIETÀ

Per questi alloggi l'art. 35, legge 22 ottobre 1971 n. 865, nel suo testo originario, in vigore sino al 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179) non prevedeva nessun vincolo sulla determinazione del prezzo massimo di cessione ma prevedeva una serie di divieti di alienazione, la cui inosservanza era sancita con la nullità degli atti di alienazione (tali dovendosi ritenere sia gli atti traslativi della piena proprietà che gli atti costitutivi di diritti reali limitati e sia gli atti a titolo oneroso che gli atti a titolo gratuito, rimanendo esclusi solo gli atti di divisione e gli atti costitutivi di garanzie reali):

- entro i 10 anni dal rilascio del certificato di abitabilità: divieto di alienazione assoluto, a qualunque titolo

- tra i 10 anni e i 20 anni dal rilascio del certificato di abitabilità: divieto di alienazione relativo (è cioè possibile solo l'alienazione a favore di soggetti aventi determinati requisiti soggettivi a prezzo fissato dall'Ufficio Tecnico Erariale)

- trascorsi 20 anni dal rilascio del certificato di abitabilità: cedibilità a chiunque con obbligo peraltro di corrispondere al Comune il maggior valore dell'area rispetto alla data di acquisto, secondo valutazione da parte dell'ufficio Tecnico Erariale.

Tutti i divieti di alienazione sono stati abrogati con effetto dal 15 marzo 1992 dall'art. 23 c.2 L. 17 febbraio 1992, n. 179; pertanto operando la nuova disposizione a far data dal 15 marzo 1992:

a) per gli atti di alienazione eventualmente stipulati prima del 15 marzo 1992 nulla viene innovato

b) per gli atti di alienazione stipulati dopo il 15 marzo 1992, bisogna distinguere a seconda che si tratti:

b.1) di atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata dopo il 15 marzo 1992 (e cioè dopo l'intervenuta abrogazione dei divieti di alienazione)

b.2) di atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 (nel vigore dei divieti di alienazione).

Mentre nel primo caso (b.1) non vi è alcun dubbio che gli alloggi non siano più soggetti ai divieti di alienazione già previsti dall'art. 35 legge 22 ottobre 1971 n. 865, con riguardo invece al secondo caso (b.2), sull'efficacia e la portata dell'abrogazione dei divieti di alienazione si sono formate due opinioni divergenti:

- una opinione sosteneva che gli atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 continuavano ad essere disciplinati dalle norme in vigore prima del 15 marzo 1992, in quanto per individuare la disciplina applicabile bisognava aver riferimento non tanto alla data in cui interveniva la alienazione bensì alla data in cui era stata stipulata la convenzione, con la conseguenza che anche ad atti di alienazione di alloggi realizzati su aree P.E.E.P. stipulati dopo il 15 marzo 1992, se realizzati su aree acquisite con convenzione stipulata prima di tale data, continuavano ad applicarsi i divieti di alienazione sanzionati da nullità.

- l'opinione prevalente (e preferibile), invece, sosteneva che anche gli atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 si applicava la nuova disciplina introdotta dalla legge 17 febbraio 1992 n. 179, con la conseguenza che ad essi non si applicavano più i divieti di alienazione sanzionati con la nullità. Si osservava, infatti, che i divieti di alienazione in questione non erano generati dalla convenzione ma la loro fonte risiedeva



esclusivamente nella legge (come confermato dal fatto che erano presidiati dalla sanzione della nullità la quale non può avere fonte convenzionale ma solo legale). In altre parole ciò che impediva al proprietario di alloggio realizzato su area P.E.E.P. di alienarlo non era la disciplina contenuta nella convenzione bensì quella contenuta nella legge, con la conseguenza che venuta meno la legge, fonte del divieto, era venuta meno anche il divieto (con decorrenza 15 marzo 1992).

In questo senso si è pronunciato anche il Ministero Lavori Pubblici con comunicazione n. 2166 di prot. del 7 giugno 1996: *“si fa presente che i limiti di godimento decennali e ventennali cui fa riferimento l'art. 3 comma 78 legge 549/1995 non possono che essere intesi nel senso di limiti diversi dal vincolo di inalienabilità, in quanto quest'ultimo è stato già abrogato dall'art. 20 (23) della legge 179/1992, così come modificato dall'art. 3 legge n. 85/94”*.

## **2. I RAPPORTI TRA VINCOLO DI PREZZO MASSIMO, CONVENZIONE EX ART. 31, C. 49-BIS, LEGGE 23 DICEMBRE 1998 N. 448 E ALLOGGI P.E.E.P. IN PIENA PROPRIETÀ.**

I comportamenti assunti da taluni Comuni in sede di applicazione delle norme in commento ci impongono alcune considerazioni sul rapporto tra vincoli di prezzo massimo di cessione (con possibilità di loro rimozione) ed alloggi realizzati su aree P.E.E.P. trasferite in piena proprietà.

Al riguardo si rammenta quanto segue:

(a) per le “convenzioni P.E.E.P.” in proprietà, stipulate sino al 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992 n. 179), erano previsti solo divieti di alienazione, sanzionati con la nullità del contratto stipulato in loro violazione. Non erano invece previsti vincoli sul prezzo massimo di cessione degli alloggi realizzati come nelle “convenzioni P.E.E.P.” in superficie.

(b) tali divieti di alienazione erano variamente modulati a seconda che fossero già trascorsi 10 o 20 anni dal rilascio dell'agibilità; solo dopo i 20 anni dall'agibilità l'alienazione era libera previo pagamento di una determinata somma al Comune, ma sempre senza alcun vincolo sul prezzo massimo di cessione.

(c) l'unica disposizione che prevedeva, per gli alloggi P.E.E.P. in piena proprietà, l'obbligo di praticare un prezzo “vincolato” era la originaria disposizione dell'art. 35, comma 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865 (attualmente non più in vigore in quanto abrogata): decorsi 10 anni dal rilascio dell'abitabilità (e prima del decorso dei 20 anni) l'alienazione di alloggi P.E.E.P. in piena proprietà era consentita solo a favore di soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari ed al prezzo fissato dall'Ufficio Tecnico erariale, sulla base dei criteri indicati nello stesso comma 16; per tali alloggi, pertanto, la determinazione del prezzo veniva demandata ad un soggetto esterno (l'Ufficio Tecnico Erariale), secondo criteri stabiliti nella legge stessa, ed era prevista quale sanzione, in caso di violazione del prezzo “vincolato”, la nullità dell'intero contratto di alienazione (disciplina, quindi, ben diversa da quella dettata con riguardo al prezzo massimo di cessione da osservare in caso di rivendita degli alloggi in diritto di superficie per la quale è prevista l'inefficacia della clausola del prezzo per la parte eccedente).

(d) non poteva, invece, ritenersi disposizione finalizzata a fissare un prezzo di cessione “vincolato”, la norma del successivo comma 17 (pure attualmente non più in vigore in quanto abrogata), che prevedeva invece l'obbligo per l'alienante, decorsi 20 anni dal rilascio dell'abitabilità, di pagare al Comune una somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisto a suo tempo corrisposto, rivalutato in base agli indici ISTAT (norma quindi volta a disciplinare i rapporti tra alienante e Comune e non i rapporti tra alienante ed acquirente in ordine alla fissazione del prezzo di cessione).

(e) come sopra già ricordato, le disposizioni dei commi 16 e 17, art. 35, legge 22 ottobre 1971 n. 865, sono state abrogate in via definitiva per effetto della legge 17 febbraio 1992 n. 179.

(f) non è, pertanto, condivisibile la tesi (sostenuta da taluni Comuni) che ritiene che proprio la disposizione dell'art. 31, c. 49-bis, legge 23 dicembre 1998 n. 448, nella parte in cui prevede la



possibilità di rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione anche con riguardo alle convenzioni P.E.E.P. in proprietà (prima limitata alle sole convenzioni stipulate anteriormente al 15 marzo 1992 mentre a partire dal 19 dicembre 2018 estesa a tutte le convenzioni P.E.E.P. in proprietà senza limiti di sorta), avrebbe determinato una sorta di “riviviscenza” del divieto di cui all’art. 35, c. 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865 e della facoltà di libera trasferibilità (previo pagamento al Comune) di cui all’art. 35, c. 17, legge 22 ottobre 1971 n. 865, e ciò in quanto la riviviscenza di disposizioni espressamente abrogate da una norma di legge non può che essere disposta in maniera altrettanto espressa da altra norma di legge e non può certo essere il frutto di un’attività interpretativa, ritenendola implicitamente disposta da altra e diversa disposizione normativa. Fra l’altro l’art. 31, c. 49-bis, legge 23 dicembre 1998 n. 448 fa riferimento alla rimozione dei vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione mentre l’art. 35, c. 16, legge 22 ottobre 1971 n. 865 non fissava un vincolo per la determinazione del prezzo massimo di cessione bensì fissava un vero e proprio divieto di alienazione, prevedendone al contempo una deroga nel caso di cessione a favore di soggetti in possesso dei requisiti per la assegnazioni di alloggi economico popolari ad un prezzo determinato dall’Ufficio Tecnico Erariale (esclusa quindi qualsiasi discrezionalità delle parti nel contrattare il prezzo suddetto pur nel rispetto di un limite massimo); neppure l’art. 35, c. 17, legge 22 ottobre 1971 n. 865 prevedeva vincoli di prezzo, ma la facoltà per il proprietario, previo pagamento di una determinata somma al Comune, di ottenere la libera trasferibilità dell’alloggio P.E.E.P. in piena proprietà, senza limitazioni di alcun genere.

(g) si può quindi affermare che non vi siano vincoli da osservare o divieti particolari da rispettare in caso di alienazione, dopo il 15 marzo 1992, di alloggi P.E.E.P. in piena proprietà, realizzati in forza di convenzione stipulata prima di tale data, posto che: (i) i divieti di alienazione già previsti nell’art. 35 commi da 15 a 19, legge 22 ottobre 1971 n. 865, sono stati definitivamente abrogati con decorrenza 15 marzo 1992<sup>1</sup>; (ii) non potrà trovare applicazione per queste alienazioni il principio fissato nella sentenza delle SS.UU. della Cassazione del 2015 (ribadito nelle successive sentenze), non essendovi alcuna norma che preveda per gli alloggi P.E.E.P. in proprietà (al contrario di quanto previsto per gli alloggi P.E.E.P. in superficie) un obbligo di cessione a prezzo “vincolato”; infatti solo per gli alloggi P.E.E.P. in piena proprietà costruiti sulla base di convenzioni stipulate in attuazione di P.E.E.P. adottati a partire dal 1° gennaio 1997 è stato introdotto l’obbligo di rispettare un prezzo massimo di cessione, dovendosi dette convenzioni uniformare al contenuto della convenzione-tipo di cui all’art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - T.U. in materia edilizia.

(h) anche clausole portanti il divieto convenzionale di alienazione, eventualmente contenute in convenzioni P.E.E.P. in piena proprietà stipulate sino al 15 marzo 1992, sarebbero sotto questo profilo del tutto irrilevanti, in quanto la violazione di divieti convenzionali non può mai determinare la nullità (neppure parziale) di un contratto; la nullità può discendere solo dalla legge, per espressa previsione normativa o a seguito di violazione di norme imperative (art. 1418, c. 1, c.c.).

(i) diversa soluzione, invece, va accolta per le convenzioni in proprietà stipulate per l’attuazione di P.E.E.P. adottati dopo il 1° gennaio 1997, per le quali la legge prescrive l’obbligo di cessione a prezzo vincolato (applicandosi la disciplina della convenzione-tipo di cui all’art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - T.U. in materia edilizia), seppur limitatamente nel tempo (da un minimo di 20 ad un massimo di 30 anni).

### - III -

## REGOLE OPERATIVE

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento delle ragioni per le quali debbono ritenersi liberamente commerciabili gli alloggi P.E.E.P. in piena proprietà, vedi il paragrafo che precede.

In relazione a tutto quanto sopra esposto si suggeriscono i seguenti principi cui conformarsi nel disciplinare la materia delle modifiche alle convenzioni di Edilizia convenzionata già stipulate:

**1. la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà (art. 31, c. 45, legge 23 dicembre 1998 n. 448):**

Per detta trasformazione:

- (i) non è previsto un contenuto "vincolato";
- (ii) non è previsto per la sua stipula il decorso di un termine minimo;
- (iii) l'operatività è, ovviamente, limitata, stante le finalità perseguite, alle sole convenzioni P.E.E.P. a suo tempo stipulate per l'assegnazione del diritto di superficie;
- (iv) va pagato il corrispettivo per la cessione del diritto sull'area determinato dall'Ufficio Tecnico del Comune (con i criteri di cui all'art. 31, c. 48, legge 448/1998)
- (v) non è prevista forma vincolata; tuttavia trattasi di atto che incidendo su diritto immobiliari deve essere trascritto presso i RR.II; pertanto necessita l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata;

**2. la convenzione sostitutiva della convenzione PEEP originaria (art. 31, c. 46, legge 23 dicembre 1998 n. 448):**

Per detta convenzione:

- (i) è previsto un contenuto "vincolato" dovendosi conformare al contenuto della convenzione-tipo disciplinata dall'art. 18 D.P.R. 380/2001 (T.U. in materia edilizia);
- (ii) non è previsto per la sua stipula il decorso di un termine minimo;
- (iii) l'operatività è estesa a tutte le convenzioni P.E.E.P. per l'assegnazione in diritto di superficie e limitata alle sole convenzioni P.E.E.P. per la cessione della piena proprietà stipulate prima del 15 marzo 1992;
- (iv) va pagato il corrispettivo determinato dall'Ufficio Tecnico del Comune (sempre con i criteri di cui all'art. 31, c. 48, legge 448/1998)
- (v) non è prevista forma vincolata; tuttavia trattasi di convenzione che deve essere trascritta presso i RR.II. in ossequio alla prescrizione dell'art. 2645-quater c.c.; pertanto necessita l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata.

**3. la rimozione dei vincoli sulla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione (art. 31, c. 49bis, legge 23 dicembre 1998 n. 448):**

Per detta rimozione:

- (i) non è previsto un contenuto "vincolato";
- (ii) è previsto per la stipula dell'atto di rimozione il decorso di un termine minimo (5 anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze);
- (iii) l'operatività è estesa a tutte le convenzioni P.E.E.P. per l'assegnazione in diritto di superficie e per la cessione della piena proprietà, senza limitazioni di sorta; inoltre tale facoltà è estesa anche alle convenzioni ex art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) stipulate per la riduzione del contributo concessorio di cui all'art. 17 medesimo D.P.R. 380/2001.
- (iv) va pagato il corrispettivo determinato dall'Ufficio Tecnico del Comune (che sarà inferiore a quello previsto nei casi di cui sub 1 e sub 2, in quanto pari ad una percentuale del corrispettivo determinato con i criteri di cui all'art. 31, c. 48, legge 448/1998; detta percentuale deve essere fissata dal MEF).
- (v) è prescritta, a pena di nullità, la forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata; è inoltre prescritta la trascrizione presso i RR.II.

**4. la rimozione dei vincoli attinenti al cd. "contenuto pattizio" delle convenzioni P.E.E.P. in superficie o in proprietà ovvero delle convenzioni ex art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) (ad esempio vincoli di alienazione, diritti di prelazione a favore del Comune, requisiti soggettivi per gli assegnatari e/o cessionari, vincoli sul prezzo massimo di cessione in caso di**

convenzioni PEEP per cessione di aree in proprietà stipulate in attuazione di Piano adottati prima del 1 gennaio 1997):

(i) non è previsto un contenuto "vincolato";

(ii) la rimozione può essere apportata in qualsiasi momento

(iii) la possibilità di rimozione di detti vincoli riguarda tutte le convenzioni P.E.E.P. sia per l'assegnazione in diritto di superficie che per la cessione della piena proprietà, senza limitazioni di sorta, nonché le convenzioni ex art. 18 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. in materia edilizia) stipulate per la riduzione del contributo concessorio di cui all'art. 17 medesimo D.P.R. 380/2001;

(iv) va pagato il corrispettivo liberamente determinato dal Comune (ma potrebbe essere previsto, in contropartita, un nuovo e diverso vincolo di interesse generale)

(v) non è prevista forma vincolata; tuttavia trattasi di convenzione che deve essere trascritta presso i RR.II. in ossequio alla prescrizione dell'art. 2645-quater c.c.; pertanto necessita l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata.

#### **5. la sovrapposizione di diverse discipline:**

In caso di sovrapposizione delle discipline sopra richiamate, volendosi perseguire le diverse finalità previste dalle norme in commento, dovranno essere osservati tutti i presupposti e rispettate tutte le condizioni dalle stesse prescritte.

Si rammenta, inoltre, che l'effetto dell'eliminazione dei vincoli sul prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione può essere un effetto indiretto della stipulazione della convenzione sostitutiva di cui all'art. 31, comma 46, legge 448/1998 e quindi ottenibile anche prima del decorso del termine di 5 anni dalla data del primo trasferimento delle singole unità abitative e loro pertinenze e senza la stipula dello specifico atto di rimozione. È questo il caso, sopra descritto, della stipula della convenzione sostitutiva una volta decorsi venti anni dalla data della convenzione P.E.E.P. originaria per l'assegnazione dell'area in diritto di superficie; in questa ipotesi, infatti, lo stipulante non è tenuto ad osservare gli obblighi discendenti dalla nuova convenzione (ed in primis i vincoli sul prezzo discendenti dalla convenzione sostitutiva).