



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 941**

Disposizioni volte a consentire la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione degli immobili in edilizia convenzionata anche successivamente alla data della prima alienazione

# Indice

1. DDL S. 941 - XVIII Leg. ....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	3
1.2.1. Testo DDL 941 .....	4

## **1. DDL S. 941 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

---

---

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 941  
**XVIII Legislatura**

---

Disposizioni volte a consentire la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione degli immobili in edilizia convenzionata anche successivamente alla data della prima alienazione

---

Iter

**19 dicembre 2018:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.941**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Marco Marsilio](#) ( [Fdi](#) )

**Cofirmatari**

[Giovanbattista Fazzolari](#) ( [Fdi](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **14 novembre 2018**; annunciato nella seduta n. 58 del 14 novembre 2018.

Classificazione TESEO

EDILIZIA CONVENZIONATA , VENDITA , PREZZI

Assegnazione

Assegnato alla [8<sup>a</sup> Commissione permanente \(Lavori pubblici, comunicazioni\)](#) in sede redigente il 19 dicembre 2018. Annuncio nella seduta n. 74 del 19 dicembre 2018.

Pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costituzionali), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 13<sup>a</sup> (Ambiente)

## **1.2. Testi**

## 1.2.1. Testo DDL 941

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

**N. 941**

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MARSILIO** e **FAZZOLARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 NOVEMBRE 2018

Disposizioni volte a consentire la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione degli immobili in edilizia convenzionata anche successivamente alla data della prima alienazione

Onorevoli Senatori. - Nel corso degli ultimi due anni si è diffusa, suscitando allarme sociale, una problematica definita « questione del prezzo massimo di cessione » causata da un'interpretazione letterale e asettica che i tribunali formulano sulla normativa relativa alle cessioni degli immobili in edilizia residenziale convenzionata, laddove, a seguito di un intervento del legislatore del 2011 (decreto-legge 13 maggio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n.106) , è mancata una norma di coordinamento tale da determinare una sostanziale disparità di trattamento tra coloro che hanno venduto gli immobili di edilizia convenzionata prima e dopo l'intervento legislativo del 2011.

Per poter esaminare compiutamente la vicenda e analizzare le conseguenze e le possibili soluzioni, è necessario un inquadramento della fattispecie.

Fin dagli anni '60 del secolo scorso il legislatore aveva previsto delle norme volte a favorire la realizzazione di zone urbane destinate all'edilizia residenziale agevolata, affinché nuovi nuclei familiari o persone non abbienti potessero ottenere l'assegnazione di alloggi (appartamenti o villini) concorrendo alla costituzione di cooperative edilizie, con notevole riduzione dei costi rispetto all'acquisto degli alloggi sul libero mercato.

In particolare, i comuni interessati venivano incentivati a concedere alle cooperative edilizie dei terreni per la realizzazione degli alloggi addivenendo alla stipula di convenzioni distinguibili in due diverse tipologie:

- le cosiddette convenzioni « PEEP » ( Piani di edilizia economica popolare), perfezionate ai sensi della legge 22 ottobre 1971, n. 865, in piena proprietà o in superficie (a seconda della natura del diritto attribuito dal comune al soggetto attuatore);
- le cosiddette « convenzioni Bucalossi », perfezionate ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977, n.10, e in seguito ai sensi degli articoli 17 e 18 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, al fine di consentire al soggetto attuatore una riduzione del contributo concessorio per il rilascio del permesso di costruire.

Per quanto di interesse in questa disamina, l'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, prevedeva espressamente che « (...) le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi.

Le aree di cui al precedente comma, salvo quelle cedute in proprietà ai sensi dell'undicesimo comma del presente articolo, vanno a far parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio.

Su tali aree il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico o popolare e dei relativi servizi urbani e sociali.

La concessione del diritto di superficie ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato, in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99.

L'istanza per ottenere la concessione è diretta al sindaco o al presidente del consorzio. Tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie a proprietà indivisa.

La concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio. Con la stessa delibera viene determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, per atto pubblico, da trasciversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente.

La convenzione deve prevedere:

- a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento, determinati dalla delibera di cui al settimo comma con l'applicazione dei criteri previsti dal dodicesimo comma;
- b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione, nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi;
- c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;
- d) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;
- e) i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita;
- f) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale osservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie;
- g) i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, la cui durata non può essere superiore a quella prevista nell'atto originario.

(...) Le aree di cui al secondo comma, destinate alla costruzione di case economiche e popolari, sono concesse in diritto di superficie, ai sensi dei commi precedenti, o cedute in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata ».

Secondo questa norma, gli interventi edilizi da realizzare su aree espropriate dai comuni per essere poi utilizzate per piani di edilizia residenziale devono essere soggetti ad apposita convenzione, che determina termini, oneri e condizioni per la realizzazione delle opere, lasciando ai comuni le sole disposizioni di dettaglio da inserire nelle convenzioni medesime.

Un aspetto saliente delle convenzioni di edilizia residenziale riguardava i limiti alla negoziabilità degli immobili.

Secondo la legge n. 865 del 1971, le convenzioni PEEP relative alle case in piena proprietà imponevano un divieto di alienazione per 20 anni e, decorso tale termine, un vincolo sul prezzo di cessione o sul canone di locazione (articolo 35, commi dal quindicesimo al diciannovesimo del testo originario); invece le convenzioni PEEP relative al diritto di superficie ponevano solo limiti alla determinazione del prezzo di cessione (articolo 35, comma ottavo, lettera e) ).

Con la legge 17 febbraio 1992, n. 179 (cosiddetta legge « Ferrarini Botta ») è stato rimosso, nelle convenzioni PEEP in piena proprietà, il divieto di alienazione ventennale; da quel momento, inoltre, diventa dominante l'interpretazione secondo cui l'abolizione del divieto di alienazione contenuto in tali convenzioni avrebbe comportato anche il venir meno di ogni vincolo sul prezzo. Tuttavia successivi interventi legislativi modificano tale orientamento:

- con la legge 23 dicembre 1996, n.662 le convenzioni PEEP in piena proprietà vengono sottoposte alle regole della legge Bucalossi, nel senso della loro obbligatoria conformità al contenuto della convenzione - tipo previsto da quella legge, con le conseguenti restrizioni sul prezzo di vendita;

- con la legge 23 dicembre 1998, n. 448 si introduce la possibilità di sostituire direttamente le precedenti convenzioni PEEP in piena proprietà con le convenzioni di cui alla legge Bucalossi;
- con il citato decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011 (che inserisce i commi 49-*bis* e 49-*ter* all'articolo 31 della legge n. 448 del 1998), diventa possibile rimuovere i vincoli di prezzo sia nelle convenzioni PEEP che nelle convenzioni Bucalossi, una volta decorsi almeno cinque anni dal primo trasferimento.

La circostanza che il legislatore, nel tempo, aveva introdotto modifiche alle convenzioni in diritto di proprietà senza incidere su quelle in diritto di superficie aveva stratificato il convincimento che solo le prime fossero soggette a vincoli di prezzo e temporali, mentre le seconde fossero meno stringenti e consentissero una maggiore circolazione degli immobili.

In particolare, ci si chiedeva se le alienazioni di immobili in diritto di superficie da parte degli acquirenti originari o di quelli successivi potessero essere effettuate in regime di libero mercato o dovessero sottostare a vincoli di prezzo stabiliti dalle convenzioni originarie, spesso risalenti nel tempo.

Solitamente, le convenzioni stipulate ai sensi della legge n. 865 del 1971 non chiarivano i limiti di applicabilità dei prezzi di cessione cosicché la problematica sulla loro validità in caso di alienazione degli immobili veniva affrontata a « macchia di leopardo » attraverso dei *cold case* che poi fungevano da precedenti. Così, ad esempio, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 13006 del 2 ottobre 2000, il Consiglio nazionale del Notariato, con la risposta al quesito n. 5921/2005 e la regione Piemonte, con parere n. 132/2009 concordavano sulla non applicabilità del prezzo massimo di cessione degli immobili alle cessioni successive alla prima.

La considerazione generale era la seguente: gli originari assegnatari del bene immobile di edilizia residenziale avevano potuto acquistarlo, attraverso le cooperative edilizie, avvalendosi di condizioni agevolate e, pertanto, se lo avessero rivenduto a prezzi di mercato, avrebbero ottenuto un lucro incompatibile con la disciplina dell'edilizia residenziale agevolata. Però tale principio cozzava con gli interessi degli acquirenti successivi i quali ben potevano essere soggetti abbienti o comunque non nelle condizioni per poter ottenere assegnazioni di immobili in edilizia agevolata o addirittura già proprietari di altri immobili, visto che la legge non poneva divieti in tal senso e, quindi, non si riteneva applicabile nei loro confronti il vincolo del prezzo massimo di cessione che riguardava gli originari assegnatari dell'immobile residenziale.

Tale valutazione era stata fatta propria da molti comuni, *in primis* il comune di Roma che, in seguito ad apposita istanza, con nota in data 2 dicembre 2010 (prot. n. 71370) relativamente ad un caso specifico in cui vi era anche un contributo in conto capitale al prezzo di acquisto ribadiva, per una convenzione stipulata nell'anno 2000, la non applicabilità alle cessioni successive alla prima del vincolo del prezzo massimo.

Su tale scenario, il legislatore irrompeva introducendo, con la legge n. 106 del 2011, di conversione del decreto-legge n. 70 del 2011, i commi 49-*bis* e 49-*ter* all'articolo 31 della legge n. 448 del 1998, con cui veniva disposto che i vincoli relativi al prezzo massimo di cessione degli immobili in diritto di proprietà e di superficie previsti dalla legge n. 865 del 1971 potevano essere rimossi solamente previa convenzione pubblica con il comune competente e pagamento del relativo prezzo di affrancazione.

Una tale previsione legislativa era stata introdotta con lo scopo, meritorio, di consentire ai comuni di monetizzare attraverso l'affrancazione dai vincoli di prezzo degli immobili delle convenzioni in edilizia residenziale, ma essa introduceva, implicitamente, un connotato interpretativo alla materia: se il legislatore aveva previsto nel 2011 che i vincoli di prezzo potevano essere rimossi pagando l'affrancazione al comune, allora ciò significava che fino a quella data l'affrancazione non era prevista e, quindi, i vincoli di prezzo sussistevano e seguivano le sorti dell'immobile nei vari passaggi di proprietà.

A tale quesito, inizialmente, si dava risposta negativa. Con una nota del 21 febbraio 2013, l'Ufficio « Edilizia residenziale pubblica » di Roma Capitale affermava che tale normativa poteva trovare applicazione soltanto in quei casi nei quali la convenzione con il comune di Roma avesse espressamente posto dei limiti di prezzo nelle alienazioni successive alla prima.

Tuttavia un tale convincimento cominciava a vacillare. Infatti, già il tribunale di Roma, nel 2014, sottolineava che l'articolo 35 della legge n. 865 del 1971, laddove prevedeva l'introduzione del prezzo massimo di cessione, non lo circoscriveva ai soli assegnatari ed era norma di portata generale, da considerarsi imperativa e quindi non derogabile dalle singole convenzioni (sentenza del 13 maggio 2014, n.9863).

Finché a dirimere la questione è intervenuta la Corte di cassazione (sezioni unite, sentenza n.18135 del 16 settembre 2015), secondo la quale il vincolo del prezzo massimo di cessione seguirebbe il bene di edilizia residenziale in tutti i suoi passaggi dall'inizio della convenzione in poi, fino all'affrancazione concessa dal comune con atto pubblico e previo pagamento dei relativi diritti. Secondo tale orientamento, quindi, le cessioni di immobili in violazione del vincolo di prezzo (quindi a prezzi superiori) sarebbero state effettuate in violazione dell'articolo 35 della legge n. 865 del 1971.

Ciò ha determinato una conseguenza pratica, non immediatamente percepita, e che cominciò a diffondersi con le prime applicazioni: chi aveva acquistato immobili di edilizia residenziale a prezzi maggiori rispetto al prezzo massimo di cessione aveva effettuato un pagamento indebito e, così, in applicazione dell'articolo 2033 del codice civile, aveva diritto alla restituzione della somma versata in eccesso.

Tale circostanza è resa grave e irreversibile da una « svista » del legislatore del 2011: secondo la formulazione della norma dell'articolo 31, comma 49-*bis*, della legge 23 dicembre 1998, n.448, introdotto dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, solo il proprietario dell'immobile in edilizia residenziale può chiedere al comune l'affrancazione del bene; la richiesta è quindi inibita a chi, avendo già ceduto l'immobile, non è più proprietario e non può dunque sanare in alcun modo la vendita già avvenuta. Da qui la vicenda che, in alcune città come Roma, mette in crisi centinaia di migliaia di persone: gli acquirenti degli immobili chiedono ai loro venditori di rimborsare le somme spese in eccesso rispetto ai prezzi massimi di cessione, e questi ultimi, senza possibilità di sanare la vendita pagando *ex post* il prezzo di affrancazione, si trovano esposti a rivendicazioni giuridicamente corrette sebbene eticamente spiacevoli, come emerge dalle sentenze dei tribunali - soprattutto quello di Roma - che applicando i principi di diritto si trovano « costretti » a dare ragione alle richieste restitutorie degli acquirenti degli immobili in edilizia residenziale.

Il presente disegno di legge intende ovviare a tale situazione, introducendo, al citato comma 49-*bis* dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998 la previsione che, in caso di alienazione del bene senza il rispetto della procedura di affrancazione, il venditore possa effettuarla anche successivamente, pagando, oltre al costo, una penale pari al 15 per cento del valore dell'affrancazione, e ciò per evitare disparità di trattamento tra chi affranca il bene prima della vendita e chi lo fa solo in sanatoria. Si introduce poi una previsione specifica volta a consentire una rapida definizione dei giudizi ancora pendenti e a riconoscere il diritto di rivalsa per i subacquirenti - venditori che abbiano già restituito ai loro rispettivi acquirenti il sovrapprezzo pagato rispetto al corrispettivo vincolato.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

1. Al comma 49-*bis* dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Nel caso in cui le singole unità abitative e loro pertinenze siano state trasferite e non siano stati rimossi i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione ai sensi del primo periodo, tale possibilità può essere esercitata anche dai successivi subacquirenti-venditori successivamente al primo trasferimento, versando una penale pari al 15 per cento del valore del diritto di affrancazione risultante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai periodi precedenti ».

2. In considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi alla definizione dei numerosi contenziosi in corso e alla risoluzione delle questioni connesse ai pregressi rapporti tra acquirenti e venditori, anche alla luce della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, n.18135, del 16 settembre 2015, la disposizione di cui all'ultimo periodo del comma 49-*bis* dell'articolo 31 della legge n. 448 del 1998, introdotta dall'articolo 1, comma 1, del presente articolo, si applica, altresì, ai trasferimenti effettuati e per i quali vi siano procedimenti giudiziari in corso. I subacquirenti -

venditori che hanno già restituito ai loro rispettivi acquirenti il sovrapprezzo pagato, rispetto al prezzo massimo di cessione vincolato, hanno diritto a rivalersi dello stesso previo pagamento dell'importo del diritto di affrancazione o la restituzione del relativo importo all'acquirente che ha effettuato l'affrancazione medesima.

Art. 2.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

