

Il presente testo rivolge uno sguardo d'insieme a tutte le problematiche connesse alla circolazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, affiancando ad una sintesi dei concetti essenziali e della disciplina basilare, un approfondimento di alcune tematiche poco indagate e perciò spesso foriere di dubbi.

Inoltre è dedicato una specifico approfondimento ad alcune tematiche affrontate per la prima volta in maniera organica, quali, a titolo esemplificativo: la disciplina circolatoria degli immobili non residenziali e delle pertinenze, le nuove procedure in tema di esecuzioni immobiliari di alloggi popolari (dopo la legge 30 dicembre 2020, n. 178), la repertoriazione degli atti aventi ad oggetto immobili di edilizia residenziale pubblica e la determinazione dei corrispettivi delle convenzioni di affrancazione alla luce del D.l. n. 77 del 31 maggio 2021.

Gian Marco Antonelli. Notaio in Formia dal 2019, dopo aver conseguito con lode la laurea in giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli Federico II, aver conseguito l'abilitazione forense ed aver svolto una lunga esperienza di correttore presso la Scuola Nazionale di Notariato Concorsuale. Componente della Commissione Studi Pubblicistici del Consiglio Nazionale del Notariato dal 2020. Docente presso il Ministero degli Interni – Albo dei Segretari Comunali, in qualità di esperto di chiara fama per il corso di formazione SEFA dei Segretari Comunali di fascia A, in tema di Espropriazioni per pubblica utilità nell'anno 2021. Docente presso la LUISS Business School per il corso di Real Estate Development nell'anno 2022. Relatore e coordinatore scientifico in svariati convegni ed autore di diversi articoli e studi, nonché della monografia "L'edilizia residenziale pubblica - schemi e soluzioni operative", 2020, edita da Editoriale scientifica.

ISBN 979-12-5965-096-2



9 791259 650962

€ 38,00



G.M. Antonelli

La circolazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica

4

UN

Diritto del notariato

Collana diretta da

P. Rescigno – E. Gabrielli – F. Gerbo – M. Forcella – G. Terracciano – L. Colizzi – A. Uricchio

Gian Marco Antonelli

La circolazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica

CACUCCI  EDITORE
BARI

DIRITTO DEL NOTARIATO

— 4 —

Gian Marco Antonelli

**LA CIRCOLAZIONE DEGLI IMMOBILI
DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

CACUCCI  EDITORE
BARI

INDICE

PRESENTAZIONE di FRANCESCO GERBO	11
PREMESSA	15

CAPITOLO PRIMO

L'edilizia residenziale pubblica – inquadramento sistematico

1.1. Dall'edilizia economica e popolare al <i>social housing</i>	17
1.2. Principi ispiratori della materia	23
1.3. L' <i>excursus</i> normativo	27
1.4. I beni oggetto dell'edilizia residenziale pubblica	45
1.5. I soggetti dell'edilizia residenziale pubblica.....	57

CAPITOLO SECONDO

Il contributo pubblico nell'attività edilizia

2.1 Il sistema del contributo pubblico nell'attività edilizia.....	71
2.2 L'edilizia agevolata	73
2.3 L'edilizia sovvenzionata.....	87
2.4 L'edilizia residenziale sociale	100

CAPITOLO TERZO

La pianificazione urbanistica e l'edilizia convenzionata

3.1. Le convenzioni cd. PEEP e i relativi limiti alla circolazione degli alloggi.....	111
3.2. Convenzioni cd. Bucalossi e i relativi limiti alla circolazione degli alloggi	122

3.3.	Durata dei limiti e delle convenzioni e soggetti interessati dai limiti nella successiva circolazione degli alloggi.....	125
3.4.	La portata interpretativa del D.L. n. 70 del 2011	130
3.5	Vincoli legali e convenzionali nelle convenzioni urbanistiche ed edilizie.....	148
3.6	Le Convenzioni modificative	156
3.7	Il corrispettivo delle convenzioni trasformative ed affrancative	175
3.8	L'acquisizione al patrimonio comunale di alloggi di edilizia convenzionata.....	183
3.9	Cenni in materia di Espropriazione per pubblica utilità.....	186
3.10	L'acquisizione delle aree edificabili e le convenzioni ora per allora.....	199

CAPITOLO QUARTO

Strumenti a presidio dei principi portanti

4.1	I divieti di alienazione.....	219
4.2.	Il diritto di prelazione	248
4.3.	I Limiti pattizi alla circolazione.....	262
4.4.	Sanzioni per la violazione dei limiti legali alla circolazione ..	268
4.5.	La sanatoria delle nullità	287

CAPITOLO QUINTO

Riflessi sugli operatori della disciplina vincolistica

5.1.	La fase di prima assegnazione degli alloggi	295
5.2.	Riflessi della natura dell'atto di assegnazione degli alloggi sul regime patrimoniale degli assegnatari.....	305
5.3.	I poteri di rogito dei segretari comunali e dei funzionari degli istituti autonomi case popolari ed alti enti	310
5.4.	Atti notarili e responsabilità del notaio.....	321
5.5.	Menzioni urbanistiche e circolazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica	330

5.6. Responsabilità dei Comuni e dei loro organi.....	332
5.7. Procedure Esecutive ed alloggi in edilizia residenziale pubblica.....	338

CAPITOLO SESTO

Profili fiscali e messa a repertorio

6.1. Trattamento fiscale degli atti coinvolgenti alloggi di edilizia residenziale pubblica.....	355
6.2. Ulteriori agevolazioni.....	361
6.3. Messa a repertorio degli atti notarili di edilizia residenziale pubblica	365

CAPITOLO SETTIMO

Schemi di convenzioni

7.1. Schema di convenzione di affrancazione	369
7.2. Schema di convenzione di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà	375
7.3. Schema di convenzione di modifica di convenzione PEEP in convenzione Bucalossi	379

CAPITOLO OTTAVO

Normativa

8.1. Sintesi del quadro normativo	385
8.2. Quadro normativo generale	389
8.3. Fiscale.....	446
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI	451
BIBLIOGRAFIA	455
INDICE ALFABETICO.....	465

Presentazione

di FRANCESCO GERBO

Questo Volume del Notaio Gian Marco Antonelli si pone l'obiettivo di sistemare la spinosa materia dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

I programmi di edilizia agevolata, sovvenzionata e convenzionata, sinteticamente descritti anche come programmi di Edilizia Economica Popolare (PEEP), hanno tentato di dare una risposta ai problemi abitativi cioè a quella che era una delle necessità primarie del nostro Paese negli anni '70 del secolo scorso.

Sotto il profilo sociologico l'Italia di quegli anni era profondamente diversa da quella di oggi. Era un Paese in forte espansione economica. Non altrettanto forte era la crescita demografica, tuttavia essa c'era, e comunque non era paragonabile all'andamento demografico attuale che da anni esprime valori di segno negativo. Si sentiva in modo deciso il flusso migratorio nazionale verso il Nord (quello straniero era quasi irrilevante), forte era la pressione verso le città a causa della rapida trasformazione dell'economia che in pochi anni ha determinato la decisa contrazione della componente agricola a tutto vantaggio di quella industriale, prima, e del terziario successivamente. Tutto questo nel volgere di pochi anni ha generato una "fame" di case cui la politica, prima dell'industria edilizia, ha cercato di dare una risposta.

Probabilmente proprio per questo crescerà negli anni gran parte delle problematiche che hanno finito per determinare quel groviglio quasi inestricabile di norme che il volume di Gian Marco Antonelli ha voluto agevolmente descrivere e sistemare.

Il sistema di regole che ha ad oggetto l'edilizia residenziale pubblica ha, è inutile negarlo, una componente quasi inspiegabile se non attraverso un'ottica ideologica. Questa componente non è stata certamente diluita o semplificata dalla giurisprudenza, tutt'altro che costante e sicura, né dall'azione amministrativa dei Comuni, talvolta vittime, tal-

volta autori, di questo quadro così complesso, che con un'azione spesso incerta, spesso oscillante, negli anni hanno trasformato per l'utenza il dato della "sicurezza-casa" in una fonte di forte preoccupazione.

Già negli anni '50 del secolo scorso si era assistito in Inghilterra a fenomeni di largo utilizzo dell'istituto del diritto di superficie attraverso misure che sinteticamente sono state definite *Town and Country Planning Act*. Nel mondo anglosassone era peraltro facilmente immaginabile il ricorso all'istituto del diritto di superficie, dato che la proprietà piena, come l'intendiamo nel sistema di *civil law*, non è un istituto centrale o particolarmente significativo.

Nel nostro sistema il forte intervento pubblico di quegli anni sul problema-casa viene in considerazione come elemento di particolare significato sociale, e quindi con caratteristiche ideologiche marcate, ancor prima della Legge 167 del 18 aprile 1962 che ha cominciato a suggerire l'idea d'un'*edilizia economica e popolare*. Ha fatto seguito sotto questo profilo, come è noto, la Legge n. 865 del 22 ottobre 1971 che ha introdotto il dato di *edilizia residenziale pubblica*. All'Autore non sfuggono certamente questi passaggi di *social housing*, indispensabili per inquadrare la complessa materia inerente al piano-casa nel nostro Paese.

A problemi complessi e mai definitivamente risolti quali ad esempio quelli legati ai requisiti soggettivi degli aventi diritto, o connessi alle vicende espropriative, o al reperimento, e alla stabilità nel reperimento, dei fondi necessari a finanziare questo ambizioso programma si sono sommate decisioni giurisprudenziali che hanno contribuito a complicare il quadro complessivo della materia. Di recente, solo per citarne una, non si può non ricordare la nota Sentenza della SS.UU. n. 18135/2015. La più importante, ma non certo l'unica decisione del S.C. che si inserisce in questo mosaico così ampio e delicato.

Gian Marco Antonelli dà conto al lettore con questo suo lavoro dell'intero sistema normativo e dell'*iter* giurisprudenziale in proposito. Dall'incidenza della c.d. "Ferrarini-Botta", sino al recente intervento legislativo dato dal c.d. "Emendamento Grassi" (art. 25 *undices* D.L. n.119/2018) che ha modificato e/o introdotto i commi 49 *bis*, *ter* e *quater* dell'art. 31 L. n. 448 del 23 dicembre 1998, norma che di recente ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (Sentenza n. 210 del 5 novembre 2021).

La Collana si arricchisce perciò, grazie al contributo di G.M. Antonelli, di un volume importante.

Su questo tema ci saranno sicuramente nuovi provvedimenti legislativi, altra giurisprudenza significativa, altri pregevoli lavori di dottrina, ma senza dubbio lo studio di Antonelli accresce in modo significativo l'approfondimento da parte della letteratura dello spinoso tema dell'edilizia residenziale pubblica. Snodo, direi quasi *file rouge*, tra il benessere e l'intervento pubblico sull'economia.

Premessa

La disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, oggi più che mai, è interessata da una prolificità normativa che ne rende i confini estremamente labili, e costringe gli studiosi e gli operatori del diritto ad una costante attività ermeneutica, al fine di coordinare le molteplici norme succedutesi nel tempo, ma soprattutto ad individuare i principi generali attraverso i quali semplificare, sintetizzare e fare chiarezza in questo intricato coacervo normativo.

Riprendendo le parole del Sacco, le norme inderogabili che bloccano la circolazione degli immobili in Italia sono «*una fungaia*» ed «*il legislatore non può vestirsi da paladino a oltranza della libera circolazione della proprietà... Leggi speciali, volte a distribuire favori a spese dell'erario, alle categorie sociali più disparate, di cui si assume che siano bisognose o meritevoli, sovvenzionano, e sottopongono pertanto a temporanei divieti di alienazione gli immobili in questione, per timore che l'alienazione renda evidente il fatto che l'alienante non aveva nessun particolare bisogno di quella casa*».

Risulta dunque evidente, da tali parole, che la tecnica legislativa in tema di limiti alla circolazione nell'edilizia residenziale pubblica è stata, fin dagli albori, affrettata e disorganica e contaminata dagli interessi politici ed economici coinvolti. Così, mentre ci si domanda ancora se l'edilizia economica e popolare possa definirsi tale, oppure se sia più opportuno parlare di edilizia residenziale pubblica, o di edilizia sociale, la delicatezza del tema trattato induce la necessità di riflessioni attente e ponderate, soprattutto poiché i cosiddetti alloggi social popolari possono circolare solo secondo regole rigorose. Né l'operatore del diritto, come lo studioso, può mai tralasciare l'importanza degli interessi perseguiti dall'intero settore dell'edilizia residenziale pubblica, ovvero il soddisfacimento della primaria esigenza abitativa dei soggetti più svan-

taggiati, in attuazione del principio di rango costituzionale, quale è il diritto etico-sociale alla formazione di una famiglia.

La centralità nei traffici giuridici immobiliari del tema trattato, oltre che la sua attualità è stata recentemente evidenziata finanche dalla Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 210 del 23 settembre 2021, ha ricostruito l'articolata vicenda relativa ai vincoli di prezzo inerenti gli immobili in edilizia convenzionata e la loro rimuovibilità alla luce della novella di cui al Dl. 119/2018 (convertito in legge n. 136/2018), dando atto proprio della *eterogeneità del quadro interpretativo* in materia; e da tale sentenza si evince un invito a che l'azione del giurista sia sempre guidata da una estrema cautela, onde evitare di stravolgere gli orientamenti di lungo corso sedimentatisi sui principi generali, perchè altrimenti si correrebbe il rischio di creare devastanti conflitti interpretativi.

Solo con tali premesse ci si può addentrare col giusto spirito nel ginepraio di norme che hanno, negli anni, disciplinato la circolazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per tali ragioni, il presente lavoro si ripropone di affrontare, in maniera organica, l'intera disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, scandagliando le diverse branche che la compongono: dall'edilizia cosiddetta convenzionata a quella cosiddetta sovvenzionata, agevolata, e sociale, restando però sempre improntato al coordinamento delle eterogenee normative succedutesi nel tempo, in modo da ricondurre le stesse entro i binari dei principi generali ispiratori della materia.

Una specifico approfondimento è dedicato ad alcune tematiche affrontate per la prima volta in maniera organica, quali, a titolo esemplificativo: la disciplina circolatoria degli immobili non residenziali e delle pertinenze, le nuove procedure in tema di esecuzioni immobiliari di alloggi popolari (dopo la **legge 30 dicembre 2020, n. 178**), la reperitorizzazione degli atti aventi ad oggetto immobili di edilizia residenziale pubblica e le assegnazioni dalle cooperative edilizie ai sensi del Testo Unico R.D. n. 1165/1938, alla luce dei nuovi orientamenti giurisprudenziali.

Particolare attenzione è infine dedicata alle più recenti normative (si pensi al **D.l. n. 77 del 31 maggio 2021** sulla determinazione dei corrispettivi delle convenzioni di affrancazione), nonché ai più recenti pronunciati giurisprudenziali (tra i quali l'**ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite della Cassazione n. 24703 del 14 settembre 2021** e la **sentenza della Corte Costituzionale n. 210 del 23 settembre 2021**) e ai più recenti atti amministrativi (si pensi alla **delibera della giunta capitolina sulle affrancazioni del 21 dicembre 2021**).

DIRITTO DEL NOTARIATO

Collana diretta da

P. Rescigno – E. Gabrielli – F. Gerbo – L. Colizzi
G. Terracciano – G. Trapani – A. Uricchio

1. Pietro ZANELLI, *Il notaio fra forme e formule*, 2021.
2. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Il contratto di credito su pegno. Contributo allo studio del digital banking*, 2022.
3. Andrea BELLORINI, *La proprietà e il tempo. Esercizi di insubordinazione*, 2022.
4. Gian Marco ANTONELLI, *La circolazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica*, 2022.