



"La mancanza o la perdita dell'abitazione rende impossibile l'uguaglianza e la pari dignità sociale"

Roma, Li 5 febbraio 2013

aon.spa@pec.aon.it

Aon S.p.a.

Via Andrea Ponti 8/10 - 20143 Milano

bc.insurancebroker.srl@legalmail.it

Banchero-Costa insurance brokers

via Francesco Mengotti, 45 - 00191 ROMA

isvap@pec.isvap.it

ISVAP – Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo

Via del Quirinale, 21 - 00187 Roma

usg@mailbox.governo.it

Presidenza Consiglio dei Ministri

Palazzo Chigi

Piazza Colonna, 370 - 00187 ROMA

centrocifra.gabinetto@giustiziacert.it

Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli affari di Giustizia

Direzione Giustizia Civile

Ufficio III – Reparto I – Notai

Via Arenula, 70 - 00186 Roma

protocollo_dfp@mailbox.governo.it

Ministero Funzione Pubblica

Ispettorato per la Funzione Pubblica

Piazza Sant'Apollonia, 14 - 00153 – Roma

Polabit-div6@pec.mit.gov.it

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Direzione generale per le politiche abitative

Via Nomentana,2 - 00161 ROMA

protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

Errico Stravato

Direttore p.t. del Dip. Progr. e Att. Urbanistica

Via del Turismo, 30 - 00144 – Roma

protocollo.gabinettosindaco@pec.comune.roma.it

SINDACO DI ROMA

protocollo.segretariato@pec.comune.roma.it

SEGRETARIO GEN. COMUNE DI ROMA

protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

ASS. URBANISTICA COMUNE ROMA

segreteria.cnn@postacertificata.notariato.it

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

consiglioroma@notariato.it

CONSIGLIO NOTARILE DI ROMA

OGGETTO: Violazione dei Prezzi Massimi di Cessione per gli alloggi di Edilizia Economica e Popolare costruiti su aree concesse, dal comune di Roma, in diritto di superficie ed in proprietà, ex l. 865/1971.

Risulta alla scrivente associazione che Aon S.p.A. e Banchemo-Costa insurance brokers si sono aggiudicati il bando di gara europeo, indetto dal Consiglio Nazionale del Notariato, per l'affidamento del servizio di "Consulenza e brokeraggio assicurativo" con decorrenza dal 01.02.2013.

Codeste assicurazioni, è bene che sappiano che, tra i notai di Roma, si è affermata una dottrina esageratamente creativa, secondo cui, **gli alloggi costruiti su suoli espropriati** ex l. 865/1971 e poi concessi, dallo stesso Comune, in diritto di superficie, nella vigenza della relativa convenzione, **non sarebbero sottoposti a nessun vincolo relativo al prezzo massimo di cessione a carico dei primi assegnatari**; in altre parole, **sarebbe lecito, che i primi assegnatari di tale tipologia di alloggi (facenti parte del patrimonio residenziale pubblico) possano tranquillamente vendere detti alloggi a prezzo libero di mercato, appropriandosi, così, di un enorme surplus sul prezzo di vendita (circa € 250.000,00 ad alloggio), rispetto al valore previsto dalle relative Convenzioni edificatorie .**

Tale singolare privilegio (che equivale ad una **vincita al superenalotto**) è senz'altro *contra legem* e, (alla fine) determinerà che le assicurazioni, dovranno risarcire gli ingenti danni che si stanno causando al Comune di Roma (oltre 300 milioni di euro!) e a tutti quei cittadini che vengono tratti in errore dal ridetti notai.

Si suole dire che *"le false opinioni somigliano alle monete false: coniate da qualche malvivente e poi spese da persone oneste, che perpetuano il crimine senza sapere quel che fanno"*.

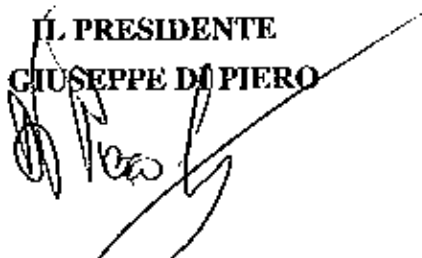
L'opinione di cui si parla, contrasta perfino con le indicazioni fornite - dal Consiglio Nazionale del Notariato - nello Studio 521-2011/C (curato da Giovanni Rizzi) che s'intitola contributo *"La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il Decreto sullo Sviluppo 2011"*.

Non si nasconde che la presente iniziativa nasce dal desiderio di togliere ossigeno a coloro che stanno vanificando la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (che è il bene che noi intendiamo tutelare). In ragione di ciò, alla presente, si allegano alcune considerazioni svolte dall'Avv. Antonio Corvasce, che potranno essere certamente utili ad inquadrare la materia.

In attesa di cordiale riscontro, inviamo nostri migliori saluti.

Allegati: Nota Avv. Antonio Corvasce.

IL PRESIDENTE
GIUSEPPE DI PIERO





"La mancanza o la perdita dell'abitazione rende impossibile l'uguaglianza e la pari dignità sociale"

**CONSIDERAZIONI IN MATERIA
DI EDILIZIA AGEVOLATA-CONVENZIONATA
Avv. Antonio Corvasce
(responsabile area legale Associazione Area167)**

* * * * *

**1. CONVENZIONE EDILIZIA DI CUI ALL'ART 35 DELLA LEGGE
865/1971.**

La convenzione è lo strumento col quale il Comune (o il Consorzio dei Comuni) concede il diritto di superficie o cede la proprietà di terreni precedentemente espropriati, a cooperative edilizie, imprese di costruzioni, enti pubblici e privati affinché si realizzi il piano edilizio previsto per un determinato piano di zona.

La predisposizione e l'attuazione della Convenzione Urbanistica di cui dall'art. 35 della Legge 865 del 1971, stipulata fra le amministrazioni comunali e i concessionari presenta prevalenti caratteri pubblicistici, in quanto la volontà delle parti si pone in uno schema, più che contrattuale, procedurale, finalizzato all'emanazione di un provvedimento (ex multis, T.A.R Lazio n. 2963/2003).

Tale schema è quello dei cosiddetti contratti della pubblica amministrazione, relativi a rapporti aventi oggetto di diritto pubblico e caratterizzati dalla possibilità per l'Amministrazione di intervenire "ab extra" sul rapporto con atti autoritativi, in conformità alla disciplina legislativa del settore, che risulta in buona parte sottratto all'autonomia privata (ex multis, T.A.R Lazio n. 2963/2030).

E pacifico che "la convenzione P.E.E.P." si inserisce nel più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica disciplinato dalla legge 865/1971, che parte dall'esproprio dell'area per giungere sino alla successiva alienazione e/o locazione dell'alloggio realizzato; in particolare detto procedimento si articola in tre fasi:

- **in primo luogo** viene disciplinata la fase di acquisizione dell'area al patrimonio indisponibile del Comune, fase caratterizzata da procedure di carattere pubblicistico attinenti al procedimento espropriativo; è chiaro che in questa fase l'intervento del Notaio è escluso qualora il procedimento acquisitivo si svolga esclusivamente nell'ambito del diritto pubblico per sfociare poi nel decreto di esproprio; l'intervento del Notaio può riguardare il solo caso in cui il procedimento si concluda con la cessione volontaria;

- **in secondo luogo** viene disciplinata la fase di disposizione dell'area (in proprietà o in diritto di superficie) a favore del soggetto attuatore dell'intervento edilizio, fase caratterizzata dalla stipula della **CONVENZIONE** comportante per l'appunto il trasferimento della proprietà o la costituzione del diritto di superficie e contenente la disciplina (termini, modalità, caratteristiche, garanzie) dell'intervento edilizio ed urbanistico; per la stipula di detta convenzione è richiesto l'intervento del Notaio anche se non in via esclusiva bensì in "concorrenza" col Segretario Comunale (come in appresso si avrà modo di precisare);

- **in terzo luogo** viene disciplinata la fase della "gestione" dell'alloggio da parte dell'assegnatario/acquirente con i vincoli e le limitazioni alla libera disponibilità che discendono dalla peculiare natura dei beni (pur sempre ottenuti a condizioni di favore quanto meno inerenti la fase di acquisizione dell'area); in questa fase, nel caso di alienazione dell'alloggio, vi è il pieno coinvolgimento dell'attività del notaio.

2. CONTENUTO DELLA CONVENZIONE EX LEGE 865/1971.

Ai fini della validità delle convenzioni, L'art. 35 della L. 865/1971 stabilisce in maniera inequivocabile, un contenuto minimo o "necessario" delle stesse, che per comodità si riassume nella tabella seguente:

LEGGE 865/1971 - ART. 35 (Testo vigente)	
comma 8	comma 13 (come sostituito dall'art. 3, c. 63, l. 662/1996)
CONCESSIONE DIRITTO DI SUPERFICIE	CESSIONE IN PROPRIETA'
<p>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 (1);</p> <p>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;</p> <p>c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;</p> <p>d) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>Contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il cessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico, <u>con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10</u>, la quale, oltre a quanto stabilito da tali disposizioni, deve prevedere:</p> <p>a) gli elementi progettati degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione;</p> <p>b) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire;</p> <p>c) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici;</p> <p>d) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione.</p> <p>Legge 10/77- Art. 8 La regione approva una convenzione-tipo, con la quale si determinano i criteri per la definizione dei prezzi di cessione degli alloggi, nonché per la determinazione dei relativi canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli stessi. Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente.</p>

Dello stesso parere il Consiglio Nazionale del Notariato. che, nello Studio 521-2011/C (pag. 16) si è così espresso: « Si può pertanto distinguere tra un contenuto "necessario", in quanto imposto dall'art. 35 L. 865/1971, 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 cd. "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 cd. "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" de "la convenzione P.E.E.P." ci sono e sono l'art. 31, comma 46 e l'art. 31 comma 49-bis della legge 448/1998. »

3. VALIDITÀ ERGA OMNES (E NON PATTIZIA!!!!) DEI VINCOLI RELATIVI ALLA DETERMINAZIONE DEI PREZZI MASSIMI DI CESSIONE E DEI CANONI MASSIMI DI LOCAZIONE.

La Corte di Cassazione, nella citate sentenze n. 11032/1994 e n. 3018/2010 ha sancito che: **"Qualora il proprietario di un immobile costruito da una cooperativa edilizia in regime di edilizia residenziale convenzionata, sulla base di una convenzione con il comune, abbia stipulato un contratto per la cessione dell'immobile ad un prezzo superiore a quello massimo indicato nella convenzione, il predetto prezzo può essere adeguato, ex art. 1339 c.c., a quello stabilito nella convenzione stessa"** ed ancora: **"che siffatta interpretazione della clausola contrattuale è in linea con le finalità sociali della normativa [...] diretta ad agevolare a livello collettivo, l'accesso alla proprietà della casa d'abitazione, finalità che sarebbe vanificata ove fosse consentito agli acquirenti successivi dell'immobile di venderlo a prezzi superiori, ponendo così in essere inammissibili speculazioni"**.

In altre parole, il vincolo del prezzo massimo di cessione e' stabilito da norme imperative e non puo' essere derogato dalle parti, "pattizamente", fin tanto che e' in vigore la convenzione!

Di contro, si concederebbe una sorta di patente speculativa in capo al primo assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (costruito su aree espropriate) e, questo, è contro l'interesse pubblico, oltre che contro la legge!

Difatti, è difficile individuare un interesse generale dietro la concessione della patente speculativa al primo assegnatario. Anzi, la fattispecie è ancora più grave dal momento che, in tal modo sarebbe violato il principio di uguaglianza sancito dall'Art. 3 della Costituzione, in quanto così non si garantirebbe l'accesso ad un determinato *servizio* alle medesime condizioni per tutti gli aventi diritto.

In diversa ipotesi, se non si fosse vincolata in qualche modo la possibilità di commercializzazione delle unità abitative edificate nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, si sarebbe conferita al privato assegnatario - ottenuto l'alloggio in argomento a prezzi politici e quindi modesti - la possibilità di alienare l'alloggio stesso a prezzo di mercato, appropriandosi cioè della relativa differenza e quindi vanificando l'intento che la Pubblica Amministrazione e la legislazione hanno posto in essere con costi rilevanti - che i contribuenti hanno finanziato mediante le imposte - per la costituzione di un patrimonio edilizio di tipo economico e popolare da riservare alle famiglie meno abbienti.

Nell'ipotesi in commento, seguendo la tesi diverse dalle nostre, il primo assegnatario fruirebbe di un doppio vantaggio: dopo aver goduto magari per anni di un alloggio acquisito con facilitazioni, sconti, convenzioni, ad un prezzo ridottissimo, potrebbe cedere il cespite conseguendo un utile rilevante, con buona pace dei contribuenti che indirettamente hanno sopportato l'onere delle sovvenzioni erogate ed i pagamenti delle indennità d'esproprio, così avallando un ingiustificabile trasferimento di ricchezza dai proprietari dei terreni espropriati agli assegnatari degli alloggi dell'E.R.P..

In senso conforme la sentenza della Corte di Cassazione, II Sez. Civile n. 13006 del 2 ottobre 2000, dove si statuisce che le Convenzioni disciplinate dall'art. 35 della legge n. 865 del 1971 producono effetti che si ripercuotono

anche nei diritti dei terzi (per la valenza erga omnes che viene riconosciuta alle convenzioni urbanistiche).

Dello stesso avviso (perfino!) Giovanni Casu che nello Studio 187-07/C (approvato in data 13.04.2007, dalla Commissione Studi Civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato) ha scritto: « *Volendo sintetizzare il pensiero della Cassazione, occorre affermare che per la Suprema Corte un conto è la convenzione disciplinata dall'art. 35 della legge n. 865 del 1971, altro conto la convenzione disciplinata dagli artt. 7 ed 8 della legge n. 10 del 1977: vere e proprie convenzioni urbanistiche le prime, convenzioni pattizie di diritto privato le seconde. In effetti, mentre le convenzioni disciplinate dall'art. 35 della legge 865 del 1971 si posizionano in un assetto prettamente urbanistico (tanto è vero che esse servono a dismettere, da parte del Comune, aree che hanno come programma costruttivo un piano prestabilito dal Comune stesso, aree che vengono dal Comune espropriate, aree quindi che servono a destinare, a soggetti utilizzatori particolarmente bisognosi, abitazioni rivestenti natura di patrimonio indisponibile, la cui caratteristica è quella di non poter essere negoziati se non rispettando le norme per essi espressamente previste, come dispone l'art. 828, secondo comma c.c.); invece le convenzioni previste dalla legge Bucalossi sono convenzioni destinate tutte a disciplinare con particolari limitazioni un vantaggio che ha acquisito un soggetto che intende costruire (e quindi si tratta di convenzioni propriamente non urbanistiche, bensì più propriamente edilizie, proiettate come sono a disciplinar la concreta realizzazione di una singola costruzione in qualunque parte del territorio comunale). Si comprende pertanto come le prime (convenzioni urbanistiche) producano effetti che si ripercuotono anche nei diritti dei terzi (per la valenza erga omnes che viene riconosciuta alle convenzioni urbanistiche); mentre le seconde non hanno questa caratteristica, ancorché assoggettate a pubblicità immobiliare.»*

L'argomento è stato affrontato anche dal Comitato per l'Edilizia Residenziale (C.E.R) istituito, dalla medesima L. 865/1971, presso il Ministero dei lavori Pubblici e, presieduta dal Ministro pro tempore.

Tale organismo, nella Delibera del 04.11.1993, ha statuito che: « *Il prezzo definito nella convenzione comunale rappresenterà, naturalmente, il prezzo massimo che l'operatore potrà praticare nel trasferimento della proprietà dell'abitazione al primo destinatario e, successivamente e per la durata della convenzione, quello che tale destinatario potrà applicare ad un successivo acquirente, fermo restando che i prezzi effettivi, nel rispetto di tale massimale, saranno direttamente concordati fra le parti. »*

4. GLI EFFETTI DELLE MODIFICHE APPORTATE DALLA LEGGE 179/1992.

Con una certa frequenza si è sentito affermare che il Legislatore, con le abrogazioni effettuate dall'art. 23 della Legge 179/92, avrebbe voluto liberalizzare il mercato dell'edilizia residenziale pubblica. Ciò è assolutamente falso!

Difatti, la modifica in parola, non ha minimamente inciso sulla normativa per la *concessione del diritto di superficie*. Tanto è vero che il comma ottavo dell'art. 35 della L. 865/1971 non è stato mai né abrogato né modificato.

Inoltre, anche per quanto attiene i suoli *ceduti in proprietà*, non si può prescindere dalla ulteriore modifica effettuata dal comma 63 dell'art. 3 della Legge 662 del 1996 che, richiamando l'art. 8 della L. 10/1977, ha sostanzialmente ripristinato i vincoli (sul prezzo massimo di cessione) precedentemente abrogati .

In realtà, dalla data di entrata in vigore di questa legge, per gli immobili edificati in regime di *edilizia agevolata*, è stata data la possibilità di essere alienati trascorsi almeno 5 anni dalla data di prima cessione/assegnazione.

Ciò, non significa che la cessione possa avvenire senza fare riferimento al prezzo massimo di cessione degli alloggi.

In diversa ipotesi, sarebbe stato abrogato anche l'art. 45 della L. 457/1978 il quale prevede che: *"Gli immobili realizzati, senza il contributo dello Stato, nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni e integrazioni possono essere ceduti ad enti pubblici e a società di assicurazione, anche in deroga a disposizioni legislative e statutarie, **trasferendosi all'acquirente tutti gli oneri stabiliti nella convenzione stipulata tra il costruttore ed il comune. In tal caso, è fatto obbligo agli acquirenti di locare le abitazioni esclusivamente a soggetti aventi i requisiti prescritti dalla presente legge ed ai canoni previsti nelle convenzioni**"*.

Comunque sia, ogni possibile dubbio è stato dissolto dal comma 49-bis dell'art. 31 della Legge 448/98 (come introdotto dalla sopra citata dalla L. 106/2012) che stabilisce: *"I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo*

*di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, **possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento**, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma e' stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281."*

5. PRINCIPI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

L'edilizia residenziale pubblica mira a canalizzare l'intervento pubblico - diretto o indiretto, ossia realizzato attraverso agevolazioni economiche - verso il soddisfacimento della richiesta abitativa delle categorie sociali meno abbienti e esposte al rischio di carenza abitativa. Vengono così realizzate prestazioni che, secondo l'opinione di un'autorevole dottrina, possono ascrivere alla categoria concettuale del servizio pubblico, data la loro destinazione al soddisfacimento di un bisogno collettivo o generale della comunità .

Molti Stati Membri delle Nazioni Unite hanno affermato che l'abitazione è una componente essenziale dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni individuo per partecipare pienamente alla società.

Senza di esso gli individui non sarebbero in grado di godere di molti dei diritti umani riconosciuti dalla comunità internazionale. A ben riflettere, infatti, il diritto alla privacy, il diritto ad essere liberi dalla discriminazione, il diritto allo sviluppo, il diritto all'igiene ambientale ed il diritto a conseguire il più alto livello possibile di salute mentale e fisica, tra gli altri, dipendono dalla disponibilità di un alloggio adeguato.

In altri termini, il diritto all'abitazione è una pre-condizione per la fruizione di molti altri diritti fondamentali dell'individuo, al pari della libertà di

espressione del pensiero o del diritto alla salute.

L'art. 47 della Costituzione italiana recita: «*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese*».

Se la proprietà dell'abitazione serve a soddisfare un bisogno essenziale dell'uomo, dunque, il titolare del diritto non potrà trarne un profitto speculativo, a maggior ragione se trattasi di "edilizia agevolata" ovvero fruente, all'origine, di un finanziamento pubblico ed hanno realizzato su suoli espropriati, come nel caso di specie!

Per lo stesso ordine di motivi, il *favor* costituzionale viene meno nel momento stesso in cui l'individuo risulti già proprietario di un'altra abitazione, e la sua pretesa ecceda la necessità abitativa, mirando non tanto a soddisfare un bisogno essenziale della persona, ma un interesse diverso ed ulteriore.

In questa prospettiva, come è stato attentamente rilevato, l'art. 47 Cost. disegna un "tipo" di proprietà che, da un punto di vista giuridico, può essere distinta e separata dalla proprietà di cui all'art. 832 del codice civile.

Ribaltando la prospettiva, e utilizzando una sorta di argomentazione negativa, può osservarsi come la mancanza di uno spazio abitativo, vitale per il pieno sviluppo dell'individuo e della famiglia, costituisca una pericolosa limitazione al principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla nostra Carta costituzionale.

E' infatti evidente che la mancanza o la perdita dell'abitazione rende impossibile l'uguaglianza e la pari dignità sociale dei cittadini di fronte alla legge, garantita dalla nostra Costituzione a prescindere dalle condizioni personali e sociali (art. 3, comma 1); allo tempo stesso, la mancanza di un tetto rappresenta uno degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» e che è dovere della

Repubblica rimuovere (art. 3, comma 2).

In linea con quanto avviene nella generalità degli ordinamenti contemporanei, anche l'ordinamento italiano mostra un vivo interessamento per la soddisfazione del bisogno dell'alloggio tra le fasce di cittadini meno provviste di mezzi.

Tale interessamento si manifesta concretamente nella previsione di una serie di attività volte a soddisfare il bisogno abitativo, nonché attraverso la creazione di soggetti istituzionali aventi compiti di stimolo, direzione e vigilanza di queste attività.

In particolare, l'estrinsecazione più evidente e concreta del diritto all'abitazione è rappresentata dagli interventi di edilizia residenziale pubblica.

Certamente la funzione sociale di un alloggio costruito su aree espropriate per pubblica utilità non può esaurirsi al momento della prima assegnazione.

Altrimenti verrebbe violato il disposto articolo 42 della Costituzione Italiana che prevede: " ... La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale." **In altre parole concedere una sorta di patente speculativa in capo al primo assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, costruito su aree espropriate, non può essere considerato un interesse pubblico e potrebbe anche esporre la pubblica amministrazione ad un pericoloso contenzioso con i proprietari espropriati.**

Anche l'art. 834 Cod. Civile si esprime allo stesso modo: "*Nessuno può essere privato in tutto o in parte di beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata e contro il pagamento di una giusta indennità*".

E' il caso della modalità di acquisizione dei suoli prevista dalla Legge 865/1971 per consentire l'edificazione di alloggi di edilizia economica e popolare (PEEP).

L'espropriazione è dunque il più forte limite alla proprietà, dato che il diritto del proprietario viene sacrificato a vantaggio dell'interesse collettivo. Nel contrasto tra interesse privato ed interesse pubblico è, dunque, quest'ultimo a prevalere. **E' in questo contesto normativo che si inseriscono le**

limitazioni e regolamentazioni del prezzo d'acquisto degli alloggi in convenzione.

E' stato ampiamente e precedentemente dimostrato che i vincoli imposti dalle convenzioni di cui all'art. 35 della Legge 865/1971 perdurano per l'intera durata della convenzione e si trasmettono insieme al trasferimento del diritto di superficie.

Se ciò non fosse, data la funzione sociale attribuita alla edilizia residenziale pubblica verrebbe violato anche l'art. 3 della Costituzione Italiana, in quanto si creerebbe una irragionevole disparità di trattamento per l'accesso della totalità dei cittadini a quel determinato servizio pubblico.

E' pacifico, infatti, il diritto riconosciuto in capo al primo assegnatario ad ottenere l'alloggio **al prezzo di convenzione.**

Addirittura, in base a quanto stabilito nella recente sentenza n. 15690 del 25 marzo - 14 aprile 2009 della Suprema Corte di Cassazione, VI Sezione Penale, quando questo principio viene violato si può incorrere nel reato di concussione:

6. CONSIDERAZIONI FINALI

Accennando al fatto che - diversamente argomentando - si corre perfino il rischio di entrare in contrasto con la normativa comunitaria relativa agli *aiuti di stato* disciplinati dall'art. 87 e dall'art. 86 del Trattato UE, si rileva che le norme di riferimento vengono correttamente applicate nella stragrande maggioranza dei Comuni Italiani tra cui Pisa, Venezia, Ferrara, Torino, Rubano, Cuneo, Modena, Padova, Arezzo, Cadoneghe, Mirandola, Sabaudia, Fucecchio, Carpi, Zola Predosa, Jolanda di Savoia, Pisogne, Gavino Monreale, Ladispoli, Monterotondo, Jesolo, Campi Bisenzio, Firenze, Eraclea, Rimini, Cremona, Martellago, Pessano con Bormago, Carpi, Campi Bisenzio, Saronno, Castel San Pietro Piazzolla sul Brenta, Scorzè, Caorle, Malo, nonché Milano e gli altri 80 comuni aderenti al C.I.M.E.P. (Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare), ecc.

Avv. Antonio Corvasce

