

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n.31-2021/PC

IMMOBILI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E VENDITA FORZATA

La nuova disciplina dell'art.1, commi 376, 377, 378 e 379 della legge 178 del 2020

note di Alberto Crivelli ed Elisabetta Gasbarrini

(Approvato dalla Commissione Esecuzioni Immobiliari e Attività Delegate il 21 giugno 2021)

Abstract

La nuova disciplina in vigore dal 1 gennaio 2021, si presta a diverse letture sia per l'individuazione delle fattispecie sostanziali che ne siano il presupposto sia per quanto riguarda la sua applicazione nei procedimenti esecutivi (individuali o concorsuali).

Può essere intesa come volta, non tanto ad innovare la disciplina della vendita forzata di un certo tipo di beni, quanto a rendere possibile un incisivo coordinamento tra gli enti interessati e il processo esecutivo (oggi del tutto assente), rendendo attuabili normative e orientamenti interpretativi preesistenti.

Non si rinviene, infatti, alcun elemento normativo (che dovrebbe essere esplicito) per sostenere che la vendita forzata debba ora avvenire con i vincoli previsti per quella negoziale.

Quanto alla fattispecie sostanziale presupposta, secondo una prima possibile interpretazione essa sarebbe circoscritta al solo caso di esecuzione nei confronti dell'impresa realizzatrice per beni di edilizia convenzionata che sia anche agevolata (fattispecie da estendere, però, anche al caso di esistenza di finanziamento garantito dallo Stato di cui all'art. 44 della L. 457/78 per coerenza con quanto previsto al comma 378) e l'articolato andrebbe letto come rivolto ad un'unica circoscritta fattispecie.

Secondo altra interpretazione, invece, più estensiva e che si ritiene preferibile (anche alla luce dei lavori preparatori), i nuovi commi 376 e 377 (che definiscono le "nuove" modalità di coinvolgimento degli enti che potrebbero essere interessati alla circolazione dei beni pignorati) sarebbero sempre applicabili a tutti i casi in cui il bene pignorato sia stato realizzato in regime di edilizia residenziale pubblica (largamente intesa) e finanche quando sia esecutato un cessionario dell'impresa edificatrice, mentre il comma 378 verrebbe in rilievo nei soli casi in cui sia in essere (e non abbia ancora esaurito i suoi effetti) un finanziamento munito di garanzia dello Stato (o solo uno di quei finanziamenti di cui all'art. 44 L. 457/78).

Il coinvolgimento degli enti potrebbe, infatti, essere inteso come sempre e genericamente funzionale alla trasparenza della vendita (volto a far emergere lo statuto circolatorio del bene, con particolare riguardo alla possibilità successiva di riscattarne la proprietà -se in proprietà superficiaria- o di svincolarne il prezzo da quello massimo di rivendita o dal canone massimo di locazione) e, in taluni casi, opportuno per l'emersione di problematiche inerenti i rapporti con l'ente territoriale oltre che per l'attivazione di alcune normative ancora vigenti, ma di fatto inapplicate (come quella sulla partecipazione degli ex IACP all'acquisto di beni in asta), mentre il comma 378, riguarderebbe i soli casi particolari in cui sussista un finanziamento per la realizzazione di beni in edilizia residenziale pubblica, garantito dallo Stato, disponendo che in tali

casi l'esecuzione forzata sia procedibile solo se è l'istituto erogante tale mutuo ad agire sui beni suo tramite realizzati.

Nel caso previsto dall'art.44 L. 457/78 (per coerenza estensibile al caso di mutui con agevolazioni pubbliche) l'interesse pubblico prevalente sarebbe quello dello Stato a non essere chiamato in garanzia laddove il credito restasse insoddisfatto e, pertanto, l'esecuzione sarebbe ammissibile solo nell'interesse di quel particolare creditore.

Quanto alla nuova disciplina processuale (alla comunicazione dell'avviso previsto, al rilievo della nullità in caso di suo difetto, all'individuazione dell'atto impugnabile e del momento di eventuale preclusione) le diverse interpretazioni possibili, dipendono dal rilievo che si intenda attribuire all'elemento informativo in occasione della vendita forzata o ad una certa categoria di interessi pubblici con finalità sociali da ritenere prevalenti rispetto alle ordinarie regole della vendita forzata e dell'attuazione coattiva del diritto di credito.

Sommario: 1. Premessa. 2. L'edilizia residenziale pubblica e i limiti alla libera circolazione dei beni che ne sono oggetto. 3. Interferenze con la disciplina processuale in caso di azione esecutiva da parte degli istituti eroganti mutui muniti di garanzia dello Stato. 4. L'art. 1 *quater* della L. 199/2008. 5. La nuova disciplina. La fattispecie sostanziale presupposta 5.1. I beni oggetto di pignoramento 5.2. Il finanziamento in tutto o in parte con risorse pubbliche. 5.3 I soggetti passivi dell'esecuzione. 5.4. L'attualità dei vincoli alla circolazione dei beni. 6. La nuova disciplina processuale 6.1 La disciplina processuale prevista nel comma 376. 6.2 La disciplina processuale prevista nel comma 377. La sospensione 6.3 Il comma 378: le procedure "iniziate" dal mutuante. 7. Le procedure concorsuali pendenti e il comma 379. 8. Conclusioni.

Il testo

376. Le procedure esecutive aventi a oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata che sono stati finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche sono nulle se il creditore procedente non ne ha dato previa formale comunicazione, tramite posta elettronica certificata, agli uffici competenti del comune dove sono ubicati gli immobili e all'ente erogatore del finanziamento territorialmente competente. La nullità è rilevabile d'ufficio, su iniziativa delle parti, degli organi vigilanti avvisati ovvero dell'inquilino detentore, prenotatario o socio della società soggetta alla procedura esecutiva.

377. Nel caso in cui l'esecuzione sia già iniziata, il giudice dell'esecuzione procede alla sospensione del procedimento esecutivo nelle modalità di cui al comma 376 per consentire ai soggetti di cui al citato comma 376 di intervenire nella relativa procedura al fine di tutelare la finalità sociale degli immobili e sospendere la vendita degli stessi.

378. Se la procedura ha avuto inizio su istanza dell'istituto di credito presso il quale è stato acceso il mutuo fondiario, il giudice verifica d'ufficio la rispondenza del contratto di mutuo stipulato ai criteri di cui all'articolo 44 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e l'inserimento dell'ente creditore nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La mancanza di uno solo dei due requisiti citati determina l'immediata improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale avviata.

379. In relazione a immobili di cui ai commi da 376 a 378, qualora vi siano pendenti procedure concorsuali, il giudice competente sospende il relativo procedimento al fine di procedere alle verifiche definite dai medesimi commi da 376 a 378.

1. Premessa.

Con la legge 30 dicembre 2020 n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), sono stati introdotti all'art. 1, i commi 376, 377, 378 e 379, entrati in vigore dal primo gennaio del corrente anno.

Come si evince dal comma 377, si tratta di norme volte a tutelare le finalità sociali cui è preordinato il settore dell'edilizia residenziale pubblica nell'ipotesi in cui beni realizzati in tale regime siano assoggettati ad espropriazione forzata.

Poiché la formulazione della nuova disciplina si presenta per certi versi equivoca, per altri generica e per altri ancora apparentemente contraddittoria, e poiché le sue prime interpretazioni hanno già suscitato non pochi dubbi in chi si occupa di questo tema¹, prima di tentarne un'interpretazione (che, come vedremo, impone alcune scelte preliminari di fondo e obbliga l'interprete, in ogni caso, ad alcune operazioni correttive per rispettare una certa coerenza sistematica) sembra indispensabile una panoramica sullo stato della normativa vigente e degli orientamenti giurisprudenziali in tema di vincoli alla circolazione dei beni rientranti nella c.d. edilizia residenziale pubblica, con particolare riguardo al caso di loro vendita forzata.

Si tratta di un breve *excursus* senza pretese di esaustività e completezza, ma sufficiente a render conto della complessa stratificazione e varietà delle fattispecie sostanziali che potrebbero ritenersi disciplinate dalle nuove disposizioni; utile a dare alcune possibili chiavi di lettura dell'articolato², laddove esso si presenta dubbio o contraddittorio.

2. L'edilizia residenziale pubblica e i limiti alla libera circolazione dei beni che ne sono oggetto.

Nel linguaggio degli addetti a lavori si è soliti distinguere³ tra edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata, sebbene sul piano normativo l'edilizia (semplicemente) agevolata sia tutta quella

¹ Ci riferiamo alle diverse interpretazioni ad oggi edite: L. Salati – R. Tartaglia, *Nullità, improcedibilità e sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale sociale: breve commento all'art. 1 co. 376, 377, 378, 379 legge n. 178/2020*, in Ilcaso.it 7 gennaio 2021(<http://www.ilcaso.it/articoli/1319.pdf>). G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni delle nuove leggi: gli immobili costruiti in edilizia residenziale ed agevolata e la normativa antiusura*, Scuola Superiore della Magistratura, Relazione resa nel corso *Pratica del Processo esecutivo*, tenutosi nei giorni 23-25 giugno 2021; B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale della edilizia convenzionata e agevolata ed espropriazione immobiliare: primo commento all'art.1, 376°, 377° e 378° co., della legge di bilancio 2021*, in corso di pubblicazione su Riv Es. Forz., 2021; 465 ess.; L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari*, pubblicata sulla Rivista Giuridica Telematica Nel Labirinto del diritto n. 1/2021, p. 43 e ss. <http://www.labirintodeldiritto.it>, nonché a quella data dall'ordinanza di Roma, sez. IV, del 22 marzo 2021 inedita.

² Ci riferiamo all'attuale permanente vigenza di una serie di disposizioni processuali, poco conosciute e poco (o per nulla) applicate che la nuova disciplina non ha abrogato (v., ad esempio, successivo paragrafo 3 sulla naturale e fisiologica espropriabilità dei beni oggetto di finanziamenti agevolati con garanzia dello Stato per i quali è prevista dopo il terzo esperimento di vendita la trasferibilità dei beni agli IACP).

³ Così G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47*, Studio CNN 25 febbraio 2015, in CNN Notizie - segnalazione novità 12 marzo 2015: "... si parla anche di edilizia sovvenzionata, per distinguere tali interventi (relativi ad alloggi acquisiti, costruiti o recuperati con il contributo o la sovvenzione dello Stato o di altri Enti Pubblici, al fine di soddisfare i bisogni soprattutto dei ceti meno abbienti) dagli altri interventi di edilizia residenziale pubblica, relativi, invece, agli alloggi realizzati in forza di una collaborazione tra Amministrazione Pubblica e privati, sancita in una convenzione dalla quale deriva una serie reciproca di diritti e doveri (la cd. edilizia convenzionata) ovvero agli alloggi realizzati da privati usufruendo di interventi creditizi di particolare favore e di contributi dell'Amministrazione Pubblica (la cd. edilizia agevolata)". In tal senso è il linguaggio del legislatore nell'art. 1 della L. 457 del 1978 lett. a), ma è anche vero che spesso, nei singoli provvedimenti normativi, viene data una definizione apposita e rimodulata delle singole espressioni. V. l'art. 1 del d.p.r. 30 dicembre 1972, n. 1035 (a proposito della disciplina dei canoni in edilizia sovvenzionata) secondo cui "sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata e agevolata".

che gode di contribuzione pubblica, e possa quindi essere confusa con la prima (la sovvenzionata) e sovrapposta alla terza (la convenzionata).

La classificazione risulta utile per meglio comprendere le diverse discipline, i relativi vincoli alla circolazione dei beni e le conseguenze delle loro violazioni.

Al solo scopo di evidenziare all'interprete della nuova disciplina quanto le fattispecie concrete possano tra loro essere differenziate (e quindi senza intenti definitivi), segnaliamo quanto segue:

a) si parla di edilizia sovvenzionata, quando gli alloggi sono costruiti da enti pubblici preposti al settore edilizio, in particolare (ma non solo) dalle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (ex IACP)⁴.

Si tratta di alloggi solitamente di proprietà di enti pubblici, integralmente finanziati con contributi pubblici, destinati ad essere concessi sia in locazione che in proprietà (oltre che in passato anche in forme contrattuali di natura ibrida, come la locazione con patto di futura vendita⁵) a particolari soggetti (in precarie condizioni economiche) con determinati requisiti di reddito e familiari.

L'evoluzione normativa in materia è stata molto ricca⁶ con il passaggio di parte delle competenze in materia dallo Stato alle Regioni⁷ e con la tendenza (da ultimo) alla dismissione a favore dei privati, sempre in via principale soggetti con determinati requisiti e ad un determinato prezzo e, solo in via subordinata e solo in taluni casi, anche a mercato libero e a chiunque⁸.

Quanto al loro regime di circolazione successivo alla prima assegnazione (e tralasciando la casistica relativa alle alienazioni attuate in base a normative previgenti al 1977⁹), l'art. 28 della L. 513/77, che disciplina la locazione con possibilità di riscatto da parte del locatore della proprietà dei beni assegnati, ha stabilito espressamente un vincolo alla rivendita da parte di chi abbia riscattato la proprietà, a pena di nullità, rilevabile d'ufficio dal giudice e su rilievo di chiunque ne abbia interesse nei 10 anni dalla data di stipula¹⁰ (e comunque almeno fino a che non sia stato pagato l'intero prezzo in caso di vendita rateale¹¹) e, quando sia trascorso tale termine, ha configurato (comma 9) un diritto di prelazione a favore dell'istituto per le case popolari da esercitarsi nei 60 giorni dal ricevimento di una comunicazione da parte dell'assegnatario che intende alienare, prelazione da esercitarsi ad un prezzo pari a quello di cessione rivalutata (pure disciplinato ai primi commi del medesimo art. 28)¹².

⁴ Ma anche dalle amministrazioni statali o da enti di diritto pubblico per i propri dipendenti, ecc.

⁵ V. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili*, Studio CNN n.171-2008/C, in CNN Notizie del 19 maggio 2008., per il superamento di questo schema a seguito della Legge 560/93.

⁶ Per un *excursus* sui provvedimenti che nel tempo si sono succeduti, per la diversa disciplina delle locazioni successive all'entrata in vigore della L. 513 del 1977 e per l'introduzione dell'estinzione della prelazione dietro pagamento di una certa somma introdotta dal comma 25 art. 1 L. 560/1993, V. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili*, Studio n. 171-2008/C del CNN,

⁷ Con il D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sono state conferite alle regioni competenze (concorrenti con quelle statali) in materia residenziale pubblica che possono creare all'interprete l'ulteriore difficoltà della non uniformità delle fonti normative sul territorio statale.

⁸ Con il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 (conv. in L. 80 del 23 maggio 2015).

⁹ Su cui G. Casu, Studio n. 171-2008/C del CNN, *L'edilizia residenziale pubblica cit. p.*

¹⁰ Art. 28, attuale comma 7: *"Per un periodo di tempo di 10 anni dalla data di stipulazione del contratto e comunque fino a quando non ne sia stato pagato l'intero prezzo, l'alloggio acquistato non può essere alienato a nessun titolo né su di esso può costituirsi alcun diritto reale di godimento"*

Art. 28, ultimo comma; *"Ogni pattuizione stipulata in violazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi è nulla. La nullità può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse ed è rilevabile d'ufficio dal giudice."*

¹¹ In caso di rateizzazione anche oltre i 10 anni.

¹² Art. 28, attuale comma 9: *"L'assegnatario può alienare l'alloggio qualora ricorrano le condizioni di cui al precedente quinto comma. In tal caso deve darne comunicazione al competente istituto autonomo per le case popolari, il quale potrà esercitare, entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione, il diritto di prelazione all'acquisto per un prezzo pari a quello di cessione rivalutata sulla base della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati."*

Le successive disposizioni della legge 560 del 1993, sempre in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, si sono in parte sovrapposte a quelle della legge 513/77, mantenendo il divieto di alienazione¹³ per 10 anni (questa volta) dalla registrazione del contratto di acquisto da parte dell'assegnatario (comma 20 articolo unico¹⁴) con un diverso calcolo del prezzo di acquisto (sulla base del valore catastale¹⁵) e prevedendo (comma 25 articolo unico) che il diritto di prelazione di cui all'art. 28 della L. 513 del 1977 (sempre a favore delle aziende territoriali ex IACP e considerato permanente e a tempo indeterminato nei confronti del primo assegnatario) si possa estinguere dietro pagamento all'ente cedente¹⁶ di un importo pari al 10% del valore calcolato sulla base degli estimi catastali¹⁷.

L'interpretazione si è consolidata nel senso che la sanzione per la violazione di entrambe le prescrizioni (divieto e prelazione) sia la nullità dell'atto dispositivo:

- nullità anche degli atti successivi al primo se in violazione del divieto nei 10 anni¹⁸,
- nullità, invece, del solo primo atto di cessione (da parte dell'assegnatario) se in violazione della prelazione permanente e a tempo indeterminato¹⁹.

Nessun dubbio (almeno fino ad oggi) che questi beni, una volta ceduti al primo assegnatario, siano suscettibili di espropriazione forzata, non solo per la tutela del credito dell'ente cedente o dell'istituto bancario finanziatore (espropriabilità ricavabile dalle stesse norme in tema di edilizia sovvenzionata²⁰), ma anche per quella generica dei creditori dell'attuale proprietario²¹.

Si è detto (Quesito CNN n. 6029/C, documentazione interna) che mentre il diritto di prelazione presuppone che sia venuto meno il vincolo all'alienazione ed opera all'infinito (salvo il versamento di una somma per liberare il bene dalla prelazione), non può, invece, affermarsi che la preventiva estinzione della prelazione implichi automaticamente il venir meno del vincolo di inalienabilità. Nel senso che il diritto di prelazione operi all'infinito, senza limiti di tempo ancorché limitatamente alla sola prima rivendita v. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili*, CNN Studio n. 171-2008/C, p. 11 (la limitazione si basa sul dato letterale del riferimento all'assegnatario)

¹³ Non solo per gli alloggi, ma anche per immobili ad altra destinazione ed aggiungendo anche il divieto di cambio di destinazione d'uso sempre per 10 anni.

¹⁴ Divieto che riguarderebbe anche immobili a destinazione diversa da quella residenziale e che è interpretato nel senso di una nullità assoluta delle eventuali pattuizioni in contrasto col divieto da Cass. 28 dicembre 2009 n. 27398 v. Cass. ordinanza 15 luglio 2011 n. 15676 citate dallo studio del CNN di G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*

¹⁵ Moltiplicato per cento con coefficienti di riduzione e calcolo di eventuali spese o in alternativa in base ad un calcolo di valore effettuato dall'U.T.E. G. Rizzi, op. ult. cit., p. 18.

¹⁶ Con la precisazione che l'ente cedente cui versare l'importo determinato dalla legge potrebbe non coincidere con gli ex IACP destinatari invece della prelazione. Nel senso che la prelazione è sempre a favore di IACP anche quando il bene è stato di proprietà del Comune, Stato, ecc. V. G. Rizzi, op. ult. cit., p. 19

¹⁷ Nello studio del CNN a firma di G. Rizzi, op. ult. cit., par. 4.4 si definisce la disciplina dell'estinzione del diritto di prelazione lacunosa e si suggerisce di allegare l'atto di quietanza da parte dell'ente (non essendone prevista la trascrizione) al successivo atto di acquisto. Inoltre si riferisce della tesi secondo cui la prelazione (nel caso previsto dalla L. 560/93 e in assenza di espressa disciplina) si eserciterebbe al prezzo di mercato (ma l'autore aderisce alla tesi secondo cui anche in tale caso la determinazione del prezzo di riscatto dovrebbe fare riferimento all'art. 28 della L. 513/77).

¹⁸ v. G. Casu, Studio n. 171-2008/C del CNN, *L'edilizia residenziale pubblica. Problematiche notarili*, p.13.

Nel senso che l'eventuale preventiva estinzione del diritto di prelazione non svincola il bene dal divieto di rivendita decennale: Quesito n. 6029/C (documentazione interna CNN).

¹⁹ v. G. Casu, Studio n. 171-2008/C del CNN, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili*, p.11 e G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.* p. 6 e p.29.

²⁰ Visto che è lo stesso art. 28 che prevede (all'attuale comma 5) l'iscrivibilità di un'ipoteca a favore dell'ente cedente in caso di pagamento rateale e tutta la legislazione in materia di finanziamenti a contribuzione pubblica (su cui meglio di seguito) ribadisce e presuppone l'espropriabilità dei beni realizzati da parte dell'istituto bancario finanziatore (pensiamo per tutti all'art. 17 della legge 457/78 secondo il cui primo comma "I mutui concessi dagli istituti e sezioni di credito fondiario ed edilizio ai sensi del secondo comma del precedente articolo 14 sono garantiti da ipoteca di primo grado sull'area e sulla costruzione e sono assistiti dalla garanzia sussidiaria dello Stato per il rimborso integrale del capitale, degli interessi e degli oneri accessori" e secondo i cui commi successivi sussiste garanzia dello Stato che ... "diventa operante ai sensi delle vigenti leggi sull'edilizia agevolata, nei termini e con le modalità in esse previste, ed in particolare ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 maggio 1975, n. 166, sostituito dall'articolo 3 della legge 8 agosto 1977, n. 513" e che con riferimento all'esecuzione forzata dispone che " l'istituto mutuante, per i mutui agevolati

Ci si è chiesti, però, se il divieto di rivendita (nei 10 anni) e, soprattutto, la prelazione (decorsi i 10 anni) previsti espressamente a pena di nullità dalla legge 513/77 e ritenuti tali per via interpretativa anche quando disciplinati dalla legge 560/93²², potessero riguardare anche la vendita forzata nei confronti del primo assegnatario o, comunque, se sopravvivessero all'acquisto in vendita forzata e si applicassero alle successive rivendite²³.

In altri termini, ci si è chiesti se il divieto e la prelazione, normativamente previsti, potessero intendersi come volti solo ad escludere intenti speculativi da parte dei beneficiari dell'assegnazione e come tali fossero applicabili alla sola vendita negoziale ed inapplicabili a quella forzata (e se una volta escluso l'intento speculativo nell'acquisto da vendita forzata, il bene potesse considerarsi uscito dal regime vincolato o permanessero i vincoli alla sua rivendita)²⁴.

In giurisprudenza, si è occupata di questo tipo di beni Cassazione 5 agosto 1987 n. 6748²⁵, che, tra l'altro, è anche citata nei lavori preparatori della disciplina qui oggetto di commento.

Secondo tale sentenza²⁶, una volta esclusa l'appartenenza di un alloggio al patrimonio indisponibile dello Stato²⁷, i vincoli alla rivendita previsti dalla legge (o anche solo dal contratto di vendita) non possono che riguardare **i soli atti di disposizione negoziali** e possono *soltanto, ove ne ricorrano i presupposti, giustificare la revoca della concessione o la rescissione del contratto, ma non mutare il regime giuridico del diritto trasmesso* che sarà pignorabile e vendibile forzatamente, senza che rilevino i richiamati vincoli²⁸.

Chi si è occupato della materia²⁹, inoltre, non solo ha ritenuto i predetti vincoli alla circolazione (divieto di rivendita nei 10 anni e diritto di prelazione degli ex IACP) inapplicabili all'acquisto in

assistiti dal contributo dello Stato, potrà procedere all'esecuzione individuale immobiliare anche nel caso in cui il mutuatario sia stato assoggettato a liquidazione coatta amministrativa, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 17 luglio 1975, n. 400"...

²¹ Sulla espropriabilità ed assoggettabilità a procedura esecutiva, anche concorsuale, di beni edificati ai sensi del DPR 17 gennaio 1959 n. 2, Cass. 17 dicembre 1980 n. 6517 espressamente statui che, dopo l'acquisto da parte degli assegnatari, tali beni non sono sottratti in via assoluta alle procedure esecutive, atteso che, in applicazione dell'art 60 del RD 28 aprile 1938 n. 1165 e salva la ricorrenza di specifiche eccezioni di legge, se ne deve ritenere consentita l'espropriazione nel caso di mancanza altri beni mobili o immobili del debitore. A tale proposito precisiamo che l'art. 60 del RD 28 aprile 1165 è ritenuto abrogato a seguito delle semplificazioni di cui alla L. 246/2005 (si riferisce alla possibilità di pignorare la proprietà superficaria di un alloggio di edilizia residenziale pubblica Cass. 14 marzo 2013 n. 6576, secondo cui "è valido, anche se riferito alla proprietà senza altre specificazioni, il pignoramento di un immobile edificato compiutamente identificato come tale, anche se esso sia oggetto di sola proprietà superficaria in capo al debitore; e tanto anche in caso di immobile costruito in base alle norme sull'edilizia popolare od economica, ove il residuo patrimonio del debitore sia insufficiente ai fini del soddisfacimento delle ragioni dei creditori.").

²² v. G. Casu, Studio n. 171-2008/C del CNN, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili*, p. 16 e G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*, p. 28.

²³ Se è vero, come ritenuto dall'orientamento prevalente (G. Casu, cit., p. 11), che il divieto di rivendita nei 10 anni sia opponibile ai terzi anche successivi alla prima rivendita, mentre la prelazione riguarderebbe solo la prima rivendita da parte dell'assegnatario, si dovrebbe porre la questione se nel caso di esecuzione del primo assegnatario sussista la prelazione dell'ente e se per l'acquirente da vendita forzata permanga il vincolo di rivendita nei 10 anni dalla prima assegnazione.

²⁴ Il problema potrebbe essere la permanenza ad esempio della prelazione.

²⁵ Pubblicata anche in Giust. Civ., 1987, I, 2785.

²⁶ Relativa alla vendita forzata di un alloggio ex GESCAL nei 10 anni dalla sua assegnazione a parte eseguita.

²⁷ Circostanza che viene ipotizzata realizzarsi quando alle finalità sociali dell'offrire un'abitazione a certe categorie di lavoratori si somma il prevalente interesse pubblico allo svolgimento del servizio pubblico cui i lavoratori sono preposti- come per i lavoratori delle ferrovie dello Stato o delle Poste. La pronuncia cita in proposito Cass. 13 dicembre 1949 n. 2581 e Cass. 30 novembre 1949 n. 2530.

²⁸ Si legge, infatti, che gli art. 29 della L. 60/63 e l'art. 28 della L. 513/77, parlano di contratto e di pattuizioni e che "è coerentemente significativo che in tale senso varie norme in materia stabiliscano la costituzione di una garanzia sugli alloggi in ipotesi di pagamento rateale del prezzo di assegnazione (art.36 T.U. n.1165 del 1938, art.29 della legge n.60 del 1963; art.23 del D.P.R. n. 1 035 del 1972)".

²⁹ G.Rizzi, *Le novità in materia di edilizia residenziale convenzionata*, 15 Gennaio 2019, in Federnotizie 2019 <https://www.federnotizie.it/le-novita-in-materia-di-edilizia-residenziale-convenzionata>, p.32 che cita anche risposta a quesito Ufficio studi CNN n. 240 del 2006. Sul tema specifico della compatibilità tra la c.d. prelazione legale ed esecuzione forzata esiste un dibattito (v. Cass. Sez. Un. 27 luglio 2004, n. 14083 nella quale si legge che "i dati normativi non consentono ... di trarre conclusioni

vendita forzata (in quanto priva di intenti speculativi), ma ha pure escluso che gli stessi potessero sopravvivere ed essere applicati a successive rivendite.

Al solo fine di una migliore comprensione della materia può essere utile segnalare che di recente si è ricorso alla formulazione dell'espressione **"edilizia sociale"**, a proposito di quegli interventi (regolati tra l'altro dagli artt. 8 e 10 del D.L. 47/2014) che si propongono di incentivare l'immissione nel mercato di "alloggi sociali", ovvero unità immobiliari³⁰ ad uso residenziale in locazione permanente (almeno 8 anni), ma senza escluderne la successiva cessione (con patto di riscatto), a favore di soggetti particolarmente svantaggiati, mediante la riqualificazione urbanistica ed edilizia di aree in Comuni ad alta tensione abitativa, senza consumo di suolo e favorendo il risparmio energetico e/o mediante il recupero di beni esistenti.

La particolarità della disciplina prevista è quella di accomunare nelle agevolazioni sia soggetti pubblici che privati per l'attività di recupero dell'esistente e per la tendenziale destinazione alla locazione per fasce sociali svantaggiate (riconoscendo all'operatore la possibilità di fruire, al contempo, di interessanti agevolazioni di carattere fiscale o urbanistico oltre che di cessione gratuita di aree o alloggi o di finanziamenti pubblici). L'edilizia sociale può, pertanto, ricadere in quella sovvenzionata o in quella convenzionata³¹. Anche per essa vige un divieto di vendita prima del decorso di 7 anni dall'inizio della locazione ed un divieto di successiva rivendita da parte del cessionario se non siano decorsi ulteriori 5 anni dall'esercizio del diritto di riscatto³².

b) Si parla di edilizia agevolata, in senso stretto (per distinguerla dalla c.d. sovvenzionata³³), quando gli alloggi vengano, invece, realizzati da imprese private mediante interventi creditizi vantaggiosi, con contributo pubblico (prima dello Stato³⁴ poi della Regione) o quando il contributo pubblico (in conto capitale o interessi) riguardi il mutuo stipulato dai cessionari dell'alloggio per l'acquisto dei beni (soci di cooperative e acquirenti da imprese)³⁵.

Le disposizioni legislative in materia prevedono, mutui garantiti da ipoteca sull'alloggio o sull'area, contributi pubblici per l'abbattimento degli interessi e garanzia sussidiaria dello Stato per la parte non contribuita del credito erogato.

univoche in ordine alla oggettiva incompatibilità dell'esercizio del diritto di prelazione con la vendita coattiva ... occorrendo piuttosto fare riferimento all'interesse specifico oggetto di concreto regolamento, considerato meritevole, secondo l'ordinamento, di tutela", e che dunque non esistono ragioni di principio che impongano di escludere la prelazione dalla vendita forzata; e che "è da escludere che la prelazione incida, di per sé, negativamente sugli interessi dei creditori, perché essa comporta il solo onere della denuncia e, in ogni caso... si colloca in un momento successivo alla individuazione dell'acquirente e alla definitiva determinazione del prezzo. Cade così anche l'argomento ... dell'esigenza della maggiore remunerazione possibile per i creditori, che osterebbe alla configurabilità della prelazione nella liquidazione demandata al liquidatore". V. anche D'Alonzo, Prelazione legale ed esecuzione forzata, www.inexecutivis.it, pubblicato il 25 febbraio 2021, proprio a commento di una decisione del Tribunale di Foggia che ha escluso la prelazione dell'ex IACP rispetto alla vendita di un bene acquistato dal debitore in edilizia sovvenzionata.

³⁰ Ai sensi del Decreto del Ministro delle infrastrutture del 27 aprile 2008 in attuazione dell'art. 5 L n. 9/2007 (V. G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*, p. 2).

³¹ Rimandiamo a G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. la disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*

³² Secondo G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. La disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*, p. 6 e s., la conseguenza alla violazione del divieto dovrebbe essere la nullità dell'atto dispositivo, ma non essendo la nullità espressa, potrebbe anche ritenersi (almeno quando si tratti di cessione da parte dei privati in convenzione) che la sanzione sia il pagamento di una penale o il risarcimento del danno oppure che gli eventuali vincoli di destinazione (ad un certo tipo di locazione e per un certo periodo di tempo), in quanto contenuti nella convenzione trascritta, siano sempre opponibili al terzo acquirente.

³³ L'edilizia sovvenzionata è, infatti, agevolata per definizione in quanto solitamente finanziata integralmente con risorse pubbliche.

³⁴ Per l'evoluzione normativa fino al 2000 v. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica cit.* p. 39 e ss.

³⁵ Si veda la circolare del Ministero dei lavori pubblici 1 agosto 1995, n. 3825 a proposito di edilizia agevolata/sperimentale finanziate con contributi CER. V. G. Casu, *cit.* p.43 che cita il D.L. 629/79 conv. in L. 25/80 che prevedeva un mutuo per l'acquisto di beni già realizzati e non necessariamente in area PEEP, ma anche la L. 891/86

Anche per l'edilizia agevolata sono previsti divieti temporanei alla rivendita (che si possono sovrapporre a quelli previsti da altre normative e a cui si può derogare a determinate condizioni³⁶) come anche semplici vincoli alla rivendita (solo a determinati soggetti³⁷), essi, però, riguardano solo la cessione effettuata da chi ha beneficiato dei contributi (ed eventualmente chi con lui contratti).

In caso di violazione del divieto o dei vincoli non si ha nullità dell'atto dispositivo, ma è opinione pacifica e consolidata che si abbia solo mera decadenza dai vantaggi finanziari citati (si parla di decadenza e talvolta anche di risoluzione del contratto agevolato³⁸) da parte di chi ne abbia fruito.

Quanto, poi, alla vendita forzata di alloggi di edilizia agevolata, secondo un'interessante sentenza della Corte di Cassazione³⁹ i vincoli della relativa normativa riguarderebbero solo chi ha fruito dell'agevolazione e solo eventualmente (come nel caso specifico trattato e in base ad una speciale normativa della provincia di Bolzano) anche chi contratti negoziabilmente con questi (in virtù dell'annotazione tavolare del vincolo), ma comunque mai l'aggiudicatario nell'ambito di vendita forzata in mancanza di un'espressa disposizione normativa in tal senso⁴⁰, come a dire che lo statuto della vendita forzata è tale che non le si possano applicare i vincoli previsti per gli atti negoziali in assenza di espressa previsione.

Inoltre la pronuncia ribadisce quanto già espresso da una precedente sentenza della Corte, la n. 9508 del 27 settembre 1997, su cui torneremo a proposito dell'edilizia convenzionata, sostenendo che occorre, comunque, sempre distinguere il caso di vendita forzata dell'alloggio già realizzato e già assegnato o trasferito una prima volta (per il quale si possa dire realizzata la finalità sociale con l'assegnazione) dal caso di vendita forzata nei confronti dell'impresa di un'area urbanisticamente

³⁶ Per un excursus su alcune norme di agevolazione si veda G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 41 e ss. Con la legge Ferrarini Botta (l. 179/92) all'art. 20 si ridusse il divieto di rivendita ai cinque anni dalla consegna/occupazione degli alloggi, con possibilità di rivendita dopo i 5 anni, ma previa autorizzazione regionale. Successivamente la legge 85/94 nel modificare il primo comma dell'art. 20 ha liberalizzato, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione da parte dei proprietari o assegnatari, stabilendo solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione) peraltro comunque derogabile anche nei 5 anni, previa autorizzazione della Regione ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi.

L'art. 20 della L. 179/92 attualmente vigente dispone che *"1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi e sopravvenuti motivi e comunque quando siano decorsi cinque anni dall'assegnazione o dall'acquisto.*

2. In tutti i casi di subentro il contributo è mantenuto a condizione che il subentrante sia in possesso dei requisiti soggettivi vigenti al momento del subentro stesso." Oggi la disciplina dipende dalle legislazioni regionali cui è stata riconosciuta una competenza sempre più ampia in materia. In materia v. Cass. 10 novembre 2008 n. 26915 e Cass. 27 dicembre 2017 n. 30951.

³⁷ Fin dall'origine si è previsto che l'assegnazione possa essere effettuata solo a vantaggio di soggetti con determinati requisiti, requisiti e criteri oggi per lo più rimessi alla legislazione regionale.

³⁸ V. sull'evoluzione normativa dell'edilizia agevolata: G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica* cit., p. 41 e ss. Per la natura del mutuo di scopo agevolato e il suo aspetto privatistico e pubblicistico Vinti, *Mutuo di scopo. Rapporto di credito e rapporto di agevolazione*, in Riv Trim. Dir. Pub., 1987, 962 e ss.

³⁹ Cass., 13 aprile 2015 n. 20600, in un caso in cui l'agevolazione aveva riguardato non il finanziamento per la realizzazione dei beni, ma il loro acquisto da parte del primo assegnatario che aveva poi subito un'esecuzione forzata.

In base ad una legge della provincia di Bolzano che prevedeva l'annotazione tavolare del vincolo di indisponibilità ventennale (prevista da norma provinciale a pena di nullità), dopo l'aggiudicazione in vendita forzata, la provincia aveva richiesto al terzo acquirente il pagamento di una somma per lo svincolo (pari alla restituzione dei contributi versati).

⁴⁰ Si legge nella sentenza che, in caso di pignoramento di bene di soggetto che aveva fruito di un'agevolazione per l'acquisto, in assenza di espressa norma sull'espropriazione, i vincoli alla rivendita vadano esaminati caso per caso e si prosegue dicendo, a conferma dell'inapplicabilità di un divieto in vendita forzata, che il successivo inserimento dell'art. 63 bis della L.P.13/1998, introdotto dalla L.P. 1 del 2020, art. 1 al comma 14, (una norma provinciale successiva che prevede la permanenza del vincolo e la possibilità di fruire delle agevolazioni per l'acquirente anche da vendita forzata) si è reso necessario proprio per fare eccezione alla regola altrimenti enucleabile dal sistema, come sopra enunciata, per la quale i vincoli di inalienabilità non conformativi del diritto di proprietà non si trasferiscono all'acquirente coattivo, essendo l'art. 63 bis norma innovativa e non di interpretazione autentica. Inoltre la sentenza evidenzia la differenza con l'inespropriabilità di un'area destinata ad insediamento produttivo in quanto si tratterebbe di vincoli conformativi dello statuto del bene e del diritto di proprietà su di esso.

destinata alla realizzazione di pubblici interessi, prima che si attui il programma edilizio cui la stessa è destinata⁴¹.

Vi sarebbe, infatti, una differenza conformativa dello statuto del bene da pignorare nel caso in cui lo stesso sia destinato urbanisticamente alla realizzazione di determinati interessi di carattere pubblico prevalenti, fintanto che questi interessi non risultino realizzati.

La sentenza perviene alla conclusione che la risoluzione/decadenza dalla convenzione (a suo tempo debitamente trascritta) è opponibile al terzo, creditore ipotecario pignorante, secondo una disciplina parzialmente diversa da quella civilistica visti gli interessi pubblici in gioco.

La sentenza è interessante perché, pur non trattando espressamente del caso di beni già realizzati, ma non ancora assegnati in edilizia residenziale pubblica, lascia intendere che vi sia una differenza profonda tra esecuzione forzata nei confronti dell'impresa privata edificatrice (che abbia stipulato convenzione con ente pubblico, trascritta) di beni realizzati per la tutela di finalità sociali (ma non ancora assegnati) ed esecuzione forzata di beni già assegnati al primo cessionario.

In quest'ultimo caso, in assenza di intenti speculativi e di espressa norma applicabile anche alla vendita forzata, la vendita dovrebbe sempre poter essere effettuata come libera e privi vincoli.

Anticipiamo qui (e vedremo nel successivo §3) che la disciplina dell'edilizia agevolata⁴² ha previsto, proprio in caso di attuazione forzata del credito agevolato sui beni che ne siano oggetto, un interessante meccanismo di acquisto da parte di IACP a mezzo decreto di trasferimento del giudice dell'esecuzione, meccanismo che pare del tutto inattuato (fino ad oggi).

c) Si parla, infine, di edilizia convenzionata quando l'intervento attuativo è realizzato (con o senza contribuzioni pubbliche) da privati in convenzione con la pubblica amministrazione.

La convenzione è considerata un contratto a contenuto e disciplina miste (pubblica e privata) destinato ad essere trascritto e in cui trasfondere, oltre che la complessa serie di diritti e doveri relativi alla collaborazione tra ente pubblico e soggetto attuatore dei programmi edilizi, una serie di vincoli alla circolazione dei beni realizzati in questo regime.

Il contenuto più rilevante ai nostri fini è quello dei criteri di assegnazione/cessione al primo assegnatario, della possibile risoluzione del contratto di convenzione (o decadenza dal diritto di superficie) e quello dei successivi vincoli alla circolazione dei beni realizzati.

I vincoli alla vendita da parte dell'impresa realizzatrice possono essere disciplinati dalla legge (e riprodotti nella convenzione) o essere previsti solo dalla convenzione (con mero valore contrattuale) e possono consistere in:

- requisiti soggettivi dei successivi cessionari⁴³,
- prezzo massimo di cessione (e canone massimo di locazione) determinato secondo i criteri legali integrati dalle determinazioni dell'ente territoriale competente⁴⁴,

⁴¹ Nel caso di specie destinata ad insediamento produttivo ai sensi dell'art.27 della L. 865/71, ma si potrebbe dire lo stesso anche se destinata ad edilizia residenziale pubblica o in riferimento agli alloggi realizzati prima che gli stessi vengano assegnati e siano ancora intestati alla società costruttrice e fruitrice dei contributi.

⁴² La disciplina dei mutui agevolati in edilizia residenziale pubblica si applica a beni che già ricadono o nell'edilizia sovvenzionata o in quella convenzionata.

⁴³ Nel senso che oggi i requisiti soggettivi non hanno una disciplina imperativa legale, ma eventualmente solo convenzionale (v. anche G.Rizzi, *Le novità in materia di edilizia residenziale convenzionata*, cit., p. 15, mentre originariamente l'art. 35 dell. 865/71 al comma 16 prevedeva una nullità per mancanza dei requisiti soggettivi per l'assegnazione degli alloggi. V. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica cit.* p. 24). Nel caso di *edilizia sociale* sembra essere stata reintrodotta una disciplina vincolistica legale, ma è discussa la sanzione per la violazione delle sue prescrizioni.

- in taluni casi, vincolo alla locazione a determinati soggetti per un certo tempo con obbligo di rivendita agli stessi soggetti⁴⁵.

Anche i vincoli alla rivendita successiva da parte del primo cessionario, possono essere disciplinati dalla legge od avere natura contrattuale e possono consistere in:

- divieto di rivendita per un certo tempo, ma solo per le aree acquisite dall'impresa a suo tempo in piena proprietà (non in diritto di superficie)⁴⁶
- prelazione a favore di soggetti pubblici⁴⁷ e, soprattutto:
- determinazione legale del prezzo massimo di cessione (e del canone massimo di locazione) con disciplina legale considerata imperativa.

La circostanza che la disciplina vincolistica sia spesso legale e che la convenzione che la riproduce sia anche trascritta (con durata pluridecennale) ha posto nel tempo la questione se tali vincoli conformino lo statuto del bene e siano sempre opponibili ai terzi o occorra sempre distinguere caso per caso tra:

- i tipi di convenzioni in virtù delle quali i beni siano stati realizzati (ex L. 10/77 o ex L. 861/75),
- le violazioni della convenzione che determinino nullità dell'atto da quelle che determinino nullità di una clausola che debba essere sostituita di diritto ex art. 1339 e art. 1419, 2 c., c.c. da quelle che determinino l'inadempimento contrattuale e le conseguenze ad esso correlate;
- la prima cessione a favore del privato assegnatario/acquirente da quelle successive,
- la vendita negoziale da quella subita in esecuzione forzata.

Nell'ambito di quest'ultima, quella nei confronti dell'impresa convenzionata rispetto a quella nei confronti dei singoli privati assegnatari/cessionari.

Quanto alle vendite negoziali è stato da tempo abrogato l'originario divieto di rivendita previsto a pena di nullità dall'art. 35 della L. 865/71⁴⁸ e, quando anche lo stesso risulti essere stato inserito in Convenzione⁴⁹, l'interpretazione si è nel tempo consolidata nel senso che la violazione del mero vincolo contrattuale non possa determinare alcuna nullità, ma solo le conseguenze dell'inadempimento contrattuale ed un eventuale risarcimento del danno⁵⁰.

⁴⁴ Vincolo di fonte legale che la recente giurisprudenza di Cassazione ha qualificato come vero e proprio onere reale idoneo a seguire il bene nei successivi trasferimenti (salvo il diritto di affrancazione laddove ammesso). Anche a questo proposito si rinvia a G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica cit.*, per l'evoluzione normativa.

⁴⁵ Si tratta dei vincoli della c.d. "edilizia sociale", di fonte normativa e per i quali occorre domandarsi se possano interferire con la vendita forzata e comunque se permangano nei confronti dell'acquirente.

⁴⁶ Il superamento della nullità testuale prevista dall'originario art. 35 della L. 865/71 poi abrogato (art. 23 l. 179 del 1992) per gli atti di vendita infradecennali e la soluzione che si venne consolidando anche per le nullità che restavano previste dalle singole Convenzioni in essere, determinarono l'orientamento consolidato nel senso che tutti i divieti di rivendita previsti dalle convenzioni riguardassero solo gli atti negoziali e fossero rivolti ad evitare intenti speculativi e, pertanto, non si applicassero in caso di vendita forzata nei confronti di un soggetto cessionario (la loro violazione rileverebbe a fini contrattuali e di risarcimento del danno).

⁴⁷ Si tratta di un diritto talora inserito in convenzione, con natura contrattuale.

⁴⁸ Originariamente l'art. 35 l. 865/71, distinguendo tra concessione del diritto di superficie e diritto di proprietà, prevedeva solo per quest'ultima un divieto decennale di rivendita (decorrente dal rilascio dell'abitabilità) a pena di nullità. Sull'evoluzione normativa in materia, v. G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica problematiche notarili, cit.*, p. 22 e ss.

⁴⁹ Tra gli altri G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica cit.*, p. 25 e ss.

⁵⁰ Si pose il dubbio se tale divieto sopravvivesse e con quale regime, una volta abrogata la norma, quando lo stesso fosse stato previsto specificamente anche nella relativa convenzione trascritta e si osservò (G. Casu, ... cit. p. 25 e ss.) che è molto più efficace la sanzione della possibile risoluzione della convenzione per violazione degli accordi contrattuali.

⁵⁰ Tra gli altri G. Casu, *L'edilizia residenziale pubblica cit.*, p. 25 e ss. e più di recente G. Rizzi, *Edilizia sovvenzionata ed edilizia residenziale sociale. la disciplina vigente dopo il d.l. 28 marzo 2014 n. 47 cit.*, Studio CNN 25 febbraio 2015, a proposito della c.d.

Quanto ai requisiti soggettivi richiesti ai cessionari, una volta abrogate le prescrizioni di cui all'art. 35 comma 16, considerate norme imperative, restano i vincoli stabiliti nelle singole convenzioni (secondo la convenzione tipo di cui all'art. 18 DPR 380 del 2001⁵¹). Ora, se è vero che le Convenzioni si caratterizzano per un contenuto ed una disciplina mista di diritto privato e di diritto pubblico⁵², non ci si può non chiedere quando tali esigenze di diritto pubblico, tra l'altro rese conoscibili dalla trascrizione della convenzione, siano tali da conformare il bene e prevalere anche sulle consuete regole di circolazione dei beni e quando non lo siano, ovvero se la violazione dei requisiti soggettivi indicati in una convenzione rilevi ai soli fini di una risoluzione della convenzione (o della decadenza dal diritto di superficie) nei soli rapporti tra ente e soggetto contraente, se tale risoluzione (o decadenza) sia opponibile anche ai terzi contraenti e, in ogni caso, se riguardi le sole vendite negoziali⁵³.

La questione è solo in parte depotenziata dall'attuale possibilità a regime di svincolo ex art. 31, comma 49 *bis* e *quater* della L. 448 de 1998, ammessa solo decorsi i 5 anni dalla prima cessione.

Così e con maggior intensità si pone analoga questione quanto al vincolo nella determinazione del prezzo massimo di cessione (e/o del canone massimo di locazione), che discende direttamente dalla legge.

"edilizia sociale" (in cui può rientrare anche un certo tipo di edilizia convenzionata) e con la quale sembrano poter essere reintrodotti dalla legislazione regionale divieti legali di rivendita.

⁵¹ Che non indica i requisiti soggettivi come contenuto obbligatorio delle Convenzioni che adotteranno le singole Regioni.

⁵² Per cui la disciplina privatistica va talora corretta con le prevalenti esigenze del diritto pubblico.

⁵³ Molto interessate sul punto anche quanto rilevato da Consiglio di Stato con la pronuncia del 16 novembre 2016 n. 4749, secondo cui (in un caso di assegnazione in convenzione ex art. 35 L. 865/71) la giurisdizione spetta al giudice amministrativo laddove si discuta dell'assegnazione del bene a soggetti con determinati requisiti, mentre la competenza è del giudice ordinario, nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, quando insorgano questioni nella fase successiva al provvedimento di assegnazione dell'alloggio popolare. Vi si legge che *"a un'iniziale assegnazione dell'alloggio contraddistinta dall'esercizio di poteri amministrativi cui corrispondono posizioni di interesse legittimo del privato, segue la costituzione del rapporto relativo all'alloggio avente natura privatistica, dove amministrazione e assegnatario hanno posizioni paritetiche"* e che non può essere condiviso l'assunto del *"carattere pubblicistico dei vincoli di destinazione impressi agli alloggi di edilizia popolare convenzionata ai sensi del citato art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come tali opponibili erga omnes, a tutela della gestione del patrimonio residenziale in conformità al fine tipico di agevolare le persone in condizioni di effettivo bisogno e meritevoli di accedere all'abitazione secondo i principi del citato art. 47 della Costituzione."* anche quando i beni siano già stati assegnati al primo cessionario.

"Gli alloggi di edilizia economica e popolare assegnati possono essere oggetto di pignoramento da parte dei creditori degli assegnatari e quindi possono anche essere venduti all'asta a qualsiasi partecipante alla gara a conclusione della procedura esecutiva, sebbene non sia ancora trascorso il periodo di inalienabilità previsto su base normativa e/o convenzionale a tutela del vincolo pubblicistico di destinazione dell'alloggio a finalità sociali ed indipendentemente dal fatto che l'acquirente possieda o meno i requisiti prescritti per la cessione originaria di quei medesimi alloggi (Cass., III, 5 agosto 1987, n. 6748). Ancora di recente quella giurisprudenza ha affermato, più in generale, che gli obblighi inerenti al vincolo "sociale" tipico dell'edilizia abitativa agevolata gravano esclusivamente sul beneficiario dell'agevolazione e non già sull'acquirente all'asta giudiziaria del bene (Cass., III, 14 ottobre 2015, n. 20600).

7. Alla luce di questo indirizzo consolidato, i vincoli propri dell'edilizia economica e popolare non mutano il regime giuridico del diritto di proprietà (superficiaria) trasmesso all'assegnatario, ma esauriscono la loro funzione nei rapporti tra quest'ultimo e l'ente pubblico proprietari. E' infatti solo nell'ambito di questa relazione che si esplicano le finalità sociali connesse alla realizzazione e gestione del patrimonio edilizio residenziale popolare, in particolare per impedire operazioni di carattere speculativo contrarie alle medesime finalità.

8. Per contro, rispetto all'esigenza descritta l'acquirente di un alloggio popolare per il mezzo di una vendita giudiziaria resta estraneo e quella natura non gli può essere opposta come impedimento all'acquisizione del bene. Come bene rileva la sentenza impugnata, diverso infatti «è l'interesse perseguito dalle procedure esecutive», poiché con esse si realizza la tutela del credito attraverso la garanzia patrimoniale del debitore ex art. 2740 Cod. civ.: sicché la pretesa della sig.ra G. a che la vendita forzata avvenga ad esclusivo favore di soggetti in possesso dei requisiti di legge per l'accesso all'alloggi di edilizia economica e popolare non solo renderebbe gravemente difficoltosa questa tutela, ma soprattutto si tradurrebbe nella sua sostanziale vanificazione, privando irragionevolmente i creditori del contenuto effettivo della garanzia patrimoniale, visti i limiti di legge vigenti nei confronti dei beneficiari di tali provvidenze rispetto ad ulteriori acquisti immobiliari; ed emancipandone altrettanto irragionevolmente i debitori, che diverrebbero titolari privilegiati di una proprietà impignorabile se non da chi ha i requisiti per un'analoga assegnazione." Nel senso che in vendita forzata l'inesistenza di alcun limite soggettivo alla partecipazione degli acquirenti si ricaverebbe dal principio generale di cui agli artt. 571 e 579 v. Cass. 2/02/1982, n. 605 (per l'acquisto del coniuge in comunione legale col debitore) e Cass. 16/05/2007, n. 11258 (per l'acquisto da parte di società con amministratore il debitore).

Un primo dubbio applicativo in proposito riguarda la necessità di distinguere o meno edilizia convenzionata ex art. 35 della L. 865/71 ed edilizia convenzionata ex artt. 7 e 8 L. 10/77 (oggi artt. 17 e 18 D.P.R. n.380/2001, a mero contributo concessorio ridotto) per la quale ultima la determinazione del prezzo massimo di cessione riguarderebbe solo l'impresa realizzatrice e la prima cessione per tutta la durata della convenzione, ma non i trasferimenti successivi al primo⁵⁴.

Quanto, poi, alla disciplina legale, imperativa ed inderogabile⁵⁵ del prezzo massimo di cessione e locazione, con automatica sostituzione dell'eventuale clausola negoziale in sua violazione ex art. 1339 c.c. e 1419, comma 2⁵⁶, la giurisprudenza è ormai pacifica e consolidata⁵⁷ nel ritenere tale vincolo un onere che segue il bene nei suoi successivi passaggi determinando la nullità/inefficacia della clausola difforme, con relativo obbligo di restituzione del prezzo versato in eccedenza e fatta salva la possibilità di rimuovere tale vincolo, sussistendone i presupposti, anche successivamente all'atto negoziale di trasferimento, su istanza non solo dell'attuale proprietario dell'alloggio, ma *delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile*, una volta trascorsi cinque anni dalla data del primo trasferimento⁵⁸.

⁵⁴ Così in motivazione di Cass., Sez. Un., 26 maggio 2015 n. 18135 (che cita anche Cass. 4 aprile 2011 n. 7630 e Cass. 2 ottobre 2000 n. 13006). In tal senso di recente anche B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale delle edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, e G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni cit.*, p. 7.

Secondo, invece, altra tesi (V. G.Rizzi, *Le novità in materia di edilizia residenziale convenzionata*, cit., p. 24 e p. 29 laddove si cita quanto espressamente esposto più di recente da Cass., 4 dicembre 2017, n. 28949) non è possibile distinguere tra immobili realizzati secondo la convenzione Bucalossi e secondo le convenzioni P.E.E.P., applicandosi in entrambi i casi il vincolo del prezzo massimo di cessione anche ai successivi trasferimenti (già G. Rizzi, *La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il decreto sullo sviluppo 2011*, approvato dalla Commissione studi civilistici il 20 ottobre 2011 e pubblicato in Studi e Materiali, 1, 2012, Milano, 90). Interpretazione che avrebbe trovato conferma nell'introduzione del comma 49 ter della L. 448/1998 ad opera del D.L. 70/2011 convertito in L. 106/2011.

⁵⁵ Si legge in Cass. 9 maggio 2013 n. 10987 che “... Del resto questa Corte ha già avuto occasione di affermare, nel risolvere il problema concernente la individuazione delle norme imperative (con l'imposizione di una normativa a carattere cogente che consente al legislatore di limitare la libertà delle parti, determinando, sia pure in parte, il contenuto del contratto), che va riconosciuto valore di legge in senso sostanziale alle disposizioni adottate dal Consiglio comunale, in forza di una delega di legge che attribuisce il potere di statuire in materia di determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, purché ne siano predeterminati i criteri direttivi ed i limiti di massima per il suo esercizio (cfr Cass. 10 febbraio 2010 n. 3018; Cass. 12 aprile 2002 n. 5269; Cass. 11 aprile 1994 n. 11032). Con la conseguenza che gli atti amministrativi emanati nell'esercizio di siffatta delega, “da questa direttamente traggono un carattere di imperatività, sicché debbono ritenersi compresi nella previsione dell'art. 1339 c.c., alla quale si collega quella dell'art. 1419 c.c., comma 2, posto che la conseguenza tipica della difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa è la sanzione della nullità della clausola stessa, la quale peraltro non importa la nullità del contratto quando tale clausola sia sostituita di diritto da norme imperative” (v. Cass. 11032 del 1994 cit.)”

⁵⁶ Cass. Sez. Un., 26 maggio 2015 n. 18135 ha ben esplicitato che “il vincolo del prezzo segue il bene nei successivi passaggi a titolo di onere reale con naturale efficacia indefinita” ed è conforme ad una politica della casa a favore dei ceti meno abbienti che eviti operazioni speculative, confermando che gli atti amministrativi (così come le convenzioni), in quanto promananti da una delega legislativa ne traggono il carattere imperativo ai sensi dell'art. 1339 e 1419.

⁵⁷ Cass. S.U., 16 settembre 2015 n. 18135, Cass. 9 maggio 2013 n. 10987; Cass. 3 gennaio 2017 n. 21e già Cass. 10 febbraio 2010 n. 3018. In particolare Cass. 27 dicembre 2017 n. 30951 nel confermare la natura di onere reale al vincolo nella determinazione del prezzo, precisa che tale vincolo, derivando direttamente dalla legge, comporta una presunzione “ex lege” di conoscenza da parte di tutti i cittadini, sicché deve escludersi che il compratore di un immobile, il quale assuma di avere ignorato, nel momento di conclusione della vendita, successivo a detta approvazione, i vincoli urbanistici cui esso è soggetto, possa invocare la garanzia ex art. 1489 c.c., per gli oneri non apparenti e non dichiarati, salva l'eventuale responsabilità assunta dal venditore con l'espressa dichiarazione di garanzia circa la libertà dell'immobile alienato ove sia riferibile anche ai vincoli derivanti da strumenti urbanistici”.

⁵⁸ Il riferimento è al comma 49 bis dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (nella formulazione vigente a seguito dell'art. 25 undecies del d.l. n. 119/2018) che esclude dal suo ambito applicativa gli edifici disciplinati dagli artt. 8-10 della L. 179/1992, relative all'edilizia agevolata con veri e propri finanziamenti con contributi pubblici (di cui anche i privati possono godere). Si tratta di quei casi in cui gli scopi dell'edilizia sovvenzionata vengono realizzati tramite i privati anziché tramite solo enti pubblici. Sulle novità normative introdotte dall'art. 25 undecies del D.L. 119/2018 (conv. in L. 136/2018) v. G. Rizzi, *Le novità in materia di edilizia residenziale convenzionata*, 15 Gennaio 2019, in Federnotizie 2019 <https://www.federnotizie.it/le-novita-in-materia-di-edilizia-residenziale-convenzionata>.

Il vincolo del prezzo massimo di cessione, perciò, permarrebbe per tutta la durata della convenzione e salva la sua rimozione⁵⁹ soggetta a trascrizione a seguito del versamento di un corrispettivo determinato dal Comune⁶⁰.

Per quanto concerne la vendita forzata, in relazione alla disciplina imperativa del prezzo massimo di cessione, ci si è chiesti se la stessa sia applicabile all'atto di trasferimento in sede forzata e/o se la stessa (e il relativo canone massimo di locazione) vincoli l'acquirente da vendita forzata e i successivi acquirenti.

Anche in questo caso, la questione è, comunque, solo in parte depotenziata dall'attuale possibilità a regime di svincolo ex art. 31, comma 49 bis o ter della L. 448/1998, decorsi 5 anni dalla prima cessione, perché l'esecuzione potrebbe attuarsi prima del decorso di tale termine (potrebbe essere eseguita l'impresa realizzatrice o potrebbero non essere decorsi i 5 anni dalla prima cessione).

Come vedremo nel prosieguo, in difetto di elementi normativi espliciti per ritenere che la nuova disciplina, di evidente natura processuale, abbia voluto innovare gli orientamenti consolidati in materia⁶¹ ed estendere alla vendita forzata gli stessi vincoli della vendita negoziale, l'interpretazione preferibile sembra essere nel senso che la nuova disciplina processuale abbia inteso realizzare un inedito e necessario coordinamento tra l'attività⁶² degli enti preposti alla tutela delle finalità tipiche dell'edilizia residenziale pubblica ed esecuzione forzata dei beni che ne siano l'oggetto.

Interpretazione che non interferisce con l'opinione, secondo cui (anche ammessa l'inapplicabilità del vincolo del prezzo massimo di cessione alla vendita forzata in sé) in considerazione della qualificazione del vincolo come onere reale con diritto di sequela, lo stesso potrebbe essere ritenuto permanere in capo all'acquirente da vendita forzata e vincolare le successive rivendite (fino allo svincolo formale ex art. 49 bis o ter L. 448/1998).

Questione correlata, ma di natura del tutto diversa, è invece quella della possibilità di affrancazione della proprietà superficiaria in piena proprietà e/o della trasformazione della convenzione di riferimento (da legge 865/71 a art. 18 D.P.R. 380/2001), dietro pagamento di un corrispettivo, al fine di abbreviare la permanenza degli eventuali vincoli in alternativa alla loro diretta affrancazione⁶³.

In sintesi, per quanto riguarda la vendita in sede forzata di beni realizzati in regime di edilizia convenzionata, sembrano fino ad oggi potersi porre tre ordini di questioni:

1) se vi siano casi in cui gli interessi pubblici a tutela delle finalità sociali cui i beni pignorati sono preordinati possano considerarsi prevalenti sulla ordinaria tutela giudiziaria del credito nel suo momento esecutivo.

⁵⁹ Che si realizza a mezzo di semplice scrittura privata autenticata (oltre che atto pubblico) stipulata con il Comune (G. Rizzi, op. loc. ultt. cit., p. 12 ipotizza anche un semplice atto unilaterale).

⁶⁰ Secondo i parametri oggi indicati dal recente D.M. del M.E.F. n. 151 del 28 settembre 2020.

⁶¹ In tal senso v. L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari*, pubblicata sulla Rivista Giuridica Telematica Nel Labirinto del diritto n. 1/2021, 43 e ss. <http://www.labirintodeldiritto.it>

⁶² Già prevista da altre normative.

⁶³ Ai sensi dell'art. 31, commi 45, 46 e 47 della L. 448/98 (anche per limitare nel tempo il vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione dai 99 anni del diritto di superficie su area PEEP ai 20 anni della convenzione v. Bucalossi. B.Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale delle edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, p. 475. G. Rizzi, *Le novità in materia di edilizia residenziale convenzionata*, 15 Gennaio 2019, in Federnotizie 2019 <https://www.federnotizie.it/le-novita-in-materia-di-edilizia-residenziale-convenzionata>, pagg. 10 e 35, evidenzia, tra l'altro, come dall'intreccio delle norme risulta che il vincolo del prezzo massimo di cessione non riguarda tutti gli alloggi trasferiti in piena proprietà ma solo quelli realizzati dopo il 1 gennaio 1997 l. 179/92.

Ci riferiamo alla circostanza che in alcune pronunce reperite⁶⁴ sembrerebbe potersi distinguere tra aree destinate urbanisticamente a soddisfare interessi pubblici prevalenti, per le quali si è posta la questione se i vincoli impediscano l'espropriazione forzata da parte di creditori dell'impresa, e alloggi già realizzati e già ceduti al primo cessionario, per i quali sembrerebbe già realizzato l'interesse pubblico c.d. prevalente e per i quali i vincoli negoziali o legali alle successive rivendite (in quanto meramente volti ad evitare speculazioni da parte dell'assegnatario), non impedirebbero la loro espropriazione forzata.

Per le prime si potrebbe porre una questione di prevalenza del diritto pubblico e delle sue regole rispetto alle regole di circolazione dei beni, nonché di opponibilità delle convenzioni stipulate con l'ente pubblico rispetto ai creditori di diritto privato anche secondo schemi diversi da quelli di diritto civile⁶⁵, per i secondi, per i quali sembrerebbe già realizzato l'interesse pubblico c.d. prevalente, i vincoli negoziali o legali alle successive rivendite (in quanto meramente volti ad evitare speculazioni da parte dell'assegnatario), non potrebbero mai impedire la loro espropriazione forzata, ma se del caso solo permanere in capo all'acquirente per le successive rivendite.

Vi sarebbe, infatti, una differenza conformativa dello statuto del bene da pignorare nel caso in cui lo stesso sia destinato urbanisticamente alla realizzazione di determinati interessi di carattere pubblico da ritenere prevalenti fino a quando questi non si siano realizzati (ovvero nel nostro caso fino a quando i beni non siano stati ceduti al primo cessionario)⁶⁶.

L'unico precedente specifico fa riferimento alla possibile opponibilità ad un creditore ipotecario e pignorante della risoluzione della convenzione tra ente e impresa, con sottrazione del bene all'esecuzione forzata. Il riferimento è, quindi, non tanto ad una non prevista improcedibilità della vendita forzata, quanto alla facoltà dell'ente di risolvere il contratto con efficacia ed opponibilità ai creditori dell'impresa.

Da questo punto di vista è interessante anche la sentenza del Consiglio di Stato n.4749/2016 che in un caso di revoca dell'assegnazione di un bene di edilizia residenziale pubblica convenzionata ex art. 35 L. 865/71 (e a proposito del riparto di giurisdizione) ha confermato che spettino al giudice amministrativo le questioni circa l'assegnazione del bene a soggetti con determinati requisiti, mentre spettano al giudice ordinario, nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, le questioni che insorgano nella fase successiva al provvedimento di assegnazione dell'alloggio popolare, distinguendo le discipline applicabili prima e dopo la prima cessione dall'impresa al privato⁶⁷;

⁶⁴ Cass.13 aprile 2015 n. 20600 e Cass.27 settembre 1997 n.9508.

⁶⁵ In quanto l'interesse pubblico è prevalente e il diritto di proprietà trasferito è conformato allo scopo pubblico (v. anche Cass. n. 9508 del 27 settembre 1997). La soluzione è tanto più agevole da sostenere, quando le convenzioni prevedano clausole risolutive espresse che, in quanto trascritte (solitamente in quadro D della nota), sono considerate anche dal punto di vista contrattuale opponibili ai terzi, ma si basa sulla prevalenza dell'interesse pubblico al corretto sviluppo del territorio rispetto ad altri interessi in gioco (tutela del credito).

⁶⁶ Il tema si sovrappone con quello della possibile opponibilità a terzi della clausola risolutiva espressa, contenuta nel contratto di concessione/assegnazione/convenzione, trascritta prima della trascrizione del diritto del terzo creditore in conflitto. Nel caso di specie nel quale il creditore pignorante era munito di ipoteca, ma l'atto di acquisto della proprietà da parte dell'impresa eseguita (e la relativa nota di trascrizione) menzionava la clausola risolutiva espressa (per il caso di inadempimento per mancata realizzazione del programma di interesse pubblico), la Corte ha ritenuto che non si applicasse la disciplina comune sulla risoluzione del contratto e la tutela dei terzi, applicabile ai negozi privatistici, in quanto l'interesse pubblico al corretto sviluppo del territorio era da considerarsi prevalente rispetto all'eventuale interesse privato del creditore dell'impresa, almeno fino a quando lo scopo pubblico cui la destinazione dell'area era preordinata non si fosse realizzato. L'ipotesi è quella del creditore che abbia ipotecato e poi pignorato il bene successivamente alla trascrizione della convenzione e delle relative clausole di risoluzione, ma prima della risoluzione e riassegnazione delle aree.

⁶⁷ V. retro nota 54.

2) se i vincoli alla libera circolazione dei beni realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica si applichino in caso di vendita forzata nei confronti dell'impresa realizzatrice e/o nei confronti del primo assegnatario/cessionario

Nel testo originario della L. 865/71, il primo comma dell'art. 37⁶⁸, prevedeva che la vendita forzata dei beni realizzati in edilizia convenzionata fosse ammessa, ma solo in favore di determinati soggetti.

Abrogata la norma che espressamente disciplinava la vendita forzata di beni realizzati in edilizia convenzionata ponendo dei vincoli, è sembrato chiaro⁶⁹ che il legislatore avesse scelto di consentire la vendita in sede forzata libera da quei vincoli (in quanto priva di intenti speculativi⁷⁰).

In tal senso è l'opinione consolidata della giurisprudenza che ha ritenuto fino ad oggi, che tutti i vincoli (alla rivendita per un certo tempo, solo a soggetti con particolari requisiti e ad un determinato prezzo) siano inapplicabili alla vendita forzata, in mancanza di norme espresse in tal senso⁷¹.

Quanto alla nota Cassazione n.18135/15⁷² (che ha qualificato il vincolo sul prezzo come un vero e proprio onere reale, caratterizzato dalla sequela nei successivi passaggi di proprietà) e alle pronunce successive che le si sono conformate consolidando un orientamento oggi pacifico, l'esplicito riferimento è sempre all'esigenza di garantire il diritto alla casa ai ceti meno abbienti e di impedire speculazioni (si legge non consentendosi *"successive operazioni speculative di rivendita a prezzo di mercato"*) con riguardo ad atti dispositivi.

Diversamente, quindi, da quanto sembra essere oggi sostenuto da alcuni autori⁷³, alla luce della nuova disciplina qui oggetto di commento, non sembra così evidente e consequenziale (alla

⁶⁸ Art. 37, comma 1 (abrogato) *"nel caso di procedimento esecutivo sull'immobile costruito su area in concessione superficiaria o in proprietà, l'immobile potrà essere aggiudicato, in concessione superficiaria o in proprietà, a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di case economiche e popolari"*. La sua abrogazione ha indotto a ritenere che in vendita forzata si sia liberalizzata la vendita dei beni edificati in edilizia residenziale pubblica.

⁶⁹ Si è rilevato che eventuali divieti di rivendita contenuti nella convenzione non potessero spiegare alcun effetto poiché si risolverebbero in un inammissibile vincolo processuale imposto alla stessa procedura al di fuori (ormai) di qualsiasi previsione normativa creando di fatto, per provvedimento amministrativo, un divieto di acquisto analogo a quello di cui all'art. 571 c.p.c., che vieta al debitore di formulare offerte di acquisto; la prescrizione, in effetti, si sostanzierebbe nel fare divieto di formulare offerte a coloro i quali non posseggono i requisiti per l'assegnazione di alloggi popolari, in violazione dell'art. 111, comma primo, Cost, (secondo il quale *"la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge"*) e dello stesso art. 571 appena citato, a mente del quale *"tutti"* (tranne il debitore), che la costante giurisprudenza considera norma eccezionale e come tale insuscettibile di applicazione analogica (cfr, a proposito dell'analogo art. 579, Cass. civ., sez. III, 16 maggio 2007, n.11258).

Qualche dubbio si pose all'epoca per le convenzioni stipulate prima dell'abrogazione (avvenuta ad opera dell'art. 44, comma 4 della L. 457/78) dell'art. 37 della L. 865/1971 (che conteneva il divieto), ma già allora si osservò che l'art. 37, in quanto norma processuale non era più applicabile alle vendite compiute successivamente alla sua abrogazione.

⁷⁰ Si legge in Cass. 9508 del 27 settembre 1997: *"Il divieto temporaneo di alienazione imposto al cessionario trova infatti la sua giustificazione nell'esigenza di evitare che le agevolazioni concesse nel quadro di una politica abitativa di interesse sociale si trasformino in un inammissibile strumento di speculazione"* (Cass. 2 settembre 1995, n. 9266); *trasformazione che, di certo, non può determinarsi per effetto delle azioni esecutive dei creditori, il cui esercizio non viene ad interferire minimamente con il raggiungimento degli obbiettivi perseguiti dal legislatore. Al contrario, il pignoramento di un'area inclusa in un piano per gli insediamenti produttivi che intervenga, come nel caso di specie, prima della realizzazione dell'impianto sia realizzato, sottrae invece il bene alla sua destinazione tipica e viene quindi a porsi in contraddizione con le finalità di pubblico interesse che hanno giustificato l'imposizione del vincolo. Le due ipotesi sono pertanto radicalmente diverse e, come tali, ben possono essere differentemente regolate.*

⁷¹ Si legge in Cass. 13 aprile 2015 n. 20600 che occorre una espressa norma per estendere i vincoli dettati per gli atti negoziali alle vendite forzate.

⁷² Pubblicata, tra l'altro, in *CorGiu*, 2016, 1540 ss. Cass. 9 maggio 2013 n. 10987; Cass. 3 gennaio 2017 n. 21e già Cass.10 febbraio 2010 n. 3018. In particolare Cass. 27 dicembre 2017 n. 30951.

⁷³ B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale della edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, pag 477

definizione del vincolo del prezzo massimo di cessione in edilizia convenzionata come onere reale con diritto di sequela), la sua applicabilità anche in occasione della vendita forzata⁷⁴.

E ciò dipende dalla considerazione che l'intento speculativo che talune normative vogliono evitare (a danno dell'interesse pubblico) sembra realizzabile solo in caso di vendita negoziale e che un eventuale onere reale, più che impedire la vendita forzata, potrebbe semplicemente permanere conformando il bene e vincolando le sue successive rivendite.

3) se tali vincoli (in particolare quello del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione), una volta venduto il bene in vendita forzata, cessino per sempre o sopravvivano per la durata della convenzione e si applichino all'acquirente da vendita forzata.

Mentre per gli altri vincoli, che possano essere previsti dalle convenzioni (requisiti soggettivi ad esempio), è pacifico che essi abbiano natura contrattuale e, una volta effettuata la vendita con modalità forzata non dovrebbero vincolare l'acquirente nelle sue successive rivendite⁷⁵, la questione appare estremamente rilevante quanto al prezzo massimo di cessione e al regime di nullità dell'eventuale clausola difforme contenuta in un atto negoziale anche successiva all'acquisto in vendita forzata.

Essendo la disciplina di naturale legale ed imperativa ed essendosi consolidato l'orientamento giurisprudenziale che lo qualifica come onere reale con diritto di sequela applicabile a tutte le successive rivendite finché duri la convenzione, in difetto di un diverso consolidato orientamento, sarà opportuno tenerne sempre adeguato conto (anche in occasione della vendita forzata) se pur ai fini della sola successiva rivendita (dando conto in perizia del calcolo per la determinazione del prezzo e/o dell'importo da versare per l'eventuale svincolo).

Questione, invece, del tutto diversa da quella dell'affrancazione dal vincolo del prezzo massimo di cessione (sebbene a volte ad essa affiancata) è quella relativa alla determinazione dell'importo da versare per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà o quella relativa alla possibilità di ricondurre il bene ad una convenzione Bucalossi anziché P.E.E.P. per ridurre il tempo di durata del vincolo di determinazione del prezzo.

Si tratta di facoltà che è importante che l'acquirente da vendita forzata conosca (sebbene fino ad oggi non si è mai posto alcun dubbio che le stesse potessero interferire con la vendita forzata in sé).

Da questo punto di vista la nuova disciplina processuale potrebbe essere interpretata (nei suoi primi due commi) come l'occasione per un efficace e fisiologico coordinamento tra esecuzione forzata e uffici territoriali per la conoscenza dello statuto del bene, l'individuazione delle possibilità di svincolo o trasformazione del diritto oggetto di vendita forzata e, comunque, l'emersione di particolari criticità.

3. Interferenze con la disciplina processuale in caso di azione esecutiva da parte degli istituti eroganti mutui muniti di garanzia dello Stato.

L'esame della nuova disciplina è anche l'occasione per ricordare che l'edilizia agevolata e convenzionata è oggetto di una stratificata disciplina interferente con quella del processo esecutivo quando l'esecuzione forzata sia azionata per la riscossione di mutui ipotecari assistiti dalla garanzia dello Stato.

⁷⁴ Il divieto di rivendita decennale, ad esempio quello previsto dall'art. 28 in edilizia sovvenzionata a pena di nullità e pur con diritto di sequela, non è comunque mai stato ritenuto applicabile in vendita forzata.

⁷⁵ In tal senso anche Fabiani Ruotolo, Quesito 536/2007/C e 29/2007/E in Studi e Materiali, 2008, 771.

Si tratta della garanzia dello Stato prevista per i mutui agevolati (con contributi statali o regionali) inerenti interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata o agevolata (e convenzionata) dall'art.4, comma 4, del D.L. 1022/65 conv. in L. 1179/65⁷⁶, dall'art. 72, comma 4, della L. 865/71, dall'art. 13, comma 1, del D.L.115/74 conv. in L. 247/74, dall'art. 17 L. 457/78⁷⁷ e dall'art. 6 della L. 179/92⁷⁸, nonché dall'art. 15 della L. 166/75.

Si legge al quinto comma dell'art 4 del D.L. 1022/65 che *“La garanzia dello Stato (...) diventerà operante entro 120 giorni dalla conclusione dell'esecuzione immobiliare nei confronti del mutuatario inadempiente ove l'Istituto mutuante dovesse restare incapiente del suo credito, e ciò purché l'Istituto stesso abbia iniziato detta esecuzione entro un anno dal verificarsi dell'insolvenza”* e al quinto comma dell'art. 72 della L. 865/71⁷⁹ (in relazione all'edilizia convenzionata con concessione del diritto di superficie) che: *“La garanzia dello Stato diventerà operante entro 120 giorni dalla conclusione dell'esecuzione immobiliare nei confronti del mutuatario inadempiente ove l'istituto mutuante dovesse restare insoddisfatto del suo credito, e ciò purché l'istituto stesso abbia iniziato l'esecuzione entro un anno dal verificarsi dell'insolvenza”*.

Dal contesto normativo complessivo si evince che l'ipoteca sulle aree (e sui beni realizzati) a garanzia del finanziamento erogato (agevolato o meno) è fisiologica; come fisiologica, anzi necessaria, è l'esecuzione forzata per il recupero del credito erogato eventualmente insoddisfatto.

La garanzia dello Stato scatta dopo l'esercizio dell'azione esecutiva nei confronti del mutuatario inadempiente.

La norma non parla espressamente dei medesimi beni oggetto di edilizia residenziale pubblica, ma ciò è presupposto sia perché gli istituti di credito godono solitamente di ipoteca sui predetti beni sia perché uno dei casi di garanzia dello Stato è proprio quello della risoluzione della convenzione o decadenza dal diritto di superficie⁸⁰ (casi in cui è anche previsto il subentro degli enti stipulanti

⁷⁶ Si parla di mutui erogati da istituti di credito fondiario, casse di risparmio ecc. per l'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica con destinatari (ai sensi dell'art. 9) IACP, imprese e cooperative a proprietà indivisa.

⁷⁷ Art. 17. (Garanzie) I mutui concessi dagli istituti e sezioni di credito fondiario ed edilizio ai sensi del secondo comma del precedente articolo 14 sono garantiti da ipoteca di primo grado sull'area e sulla costruzione **e sono assistiti dalla garanzia sussidiaria dello Stato per il rimborso integrale del capitale, degli interessi e degli oneri accessori.**

La garanzia dello Stato si intende prestata con l'emissione del provvedimento regionale di concessione del contributo statale e resta valida finché sussista comunque un credito dell'istituto mutuante, sia in dipendenza di erogazioni in preammortamento, sia di erogazioni anche parziali in ammortamento ed anche nel caso di decadenza dal beneficio del contributo.

La suddetta garanzia diventa operante ai sensi delle vigenti leggi sull'edilizia agevolata, nei termini e con le modalità in esse previste, ed in particolare ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 maggio 1975, n. 166, sostituito dall'articolo 3 della legge 8 agosto 1977, n. 513.

L'istituto mutuante, per i mutui agevolati assistiti dal contributo dello Stato, potrà procedere all'esecuzione individuale immobiliare anche nel caso in cui il mutuatario sia stato assoggettato a liquidazione coatta amministrativa, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 17 luglio 1975, n. 400.

..... Nel caso di alienazione con accollo del residuo mutuo, la garanzia dello Stato resta valida per il restante periodo di ammortamento.

I provvedimenti di concessione del contributo devono essere comunicati al Comitato per l'edilizia residenziale

...Ai mutui agevolati concessi ai sensi della presente legge si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 10-ter del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, nella legge 16 ottobre 1975, n. 492, fatto salvo il potere regionale di concessione dei contributi di cui alla lettera 1) del precedente articolo 4.

⁷⁸ Sull'edilizia agevolata con contributi erogati a mezzo delle regioni si veda il testo dell'art. 6 della L. 179/92 Contributi di edilizia agevolata secondo il cui testo tra l'altro: *“I finanziamenti predetti sono assistiti dalla garanzia dello Stato ai sensi dell'art.17 della legge 5-8-1978, n.457, e successive modificazioni.*

.... I mutui di cui al quinto comma concessi in pendenza dei procedimenti di espropriazione ai sensi dell'art.10-ter del decreto legge 13-8-1975, n.376, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16-10-1975, n.492, usufruiscono della garanzia primaria dello Stato (...)”

⁷⁹ Si tratta di mutui contratti da privati, cooperative ed enti pubblici che ottengano la concessione del diritto di superficie su aree PEEP.

⁸⁰ Art. 15 L. 166/75.

nel rapporto di credito con gli istituti bancari con l'obbligo di soddisfarne le ragioni di credito fino all'estinzione dei mutui⁸¹) sia infine perché l'art. 15 della L. 166 del 1975⁸², innovando sulle precedenti disposizioni e dopo aver ribadito al suo primo comma che: *"i mutui agevolati concessi ai sensi della presente legge e dell'articolo 72 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, usufruiscono della garanzia dello Stato (...)*, ha disposto nei commi successivi che: *"la garanzia prevista dal precedente comma diventa operante entro 120 giorni dalla data in cui è risultato infruttuoso almeno il terzo esperimento d'asta, purché l'incanto sia stato fissato per un prezzo base inferiore al credito dell'istituto mutuante. In tal caso, per i mutui concessi a soggetti diversi dagli IACP, l'immobile è trasferito, con decreto del giudice dell'esecuzione, allo IACP competente per territorio, il quale provvede a rimborsare allo Stato l'onere sostenuto per effetto dell'intervenuta operatività della garanzia, secondo modalità stabilite dal Ministro per il tesoro di concerto con quello per i lavori pubblici.*

Il giudice dell'esecuzione con il decreto di trasferimento dispone l'accollo a carico dell'IACP del residuo mutuo agevolato. La garanzia dello Stato resta ferma per il restante periodo di ammortamento e per l'ammontare non utilizzato.

Alle abitazioni di cui al secondo comma non si applicano le norme previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035⁸³.

La garanzia dello Stato diviene immediatamente operante per l'intero credito dell'ente mutuante nell'ipotesi che venga meno la garanzia ipotecaria o per vizi del procedimento di espropriazione o per effetto di decadenza per qualsiasi titolo dalla concessione in superficie o dalla cessione in proprietà dell'area ai sensi dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865"

È testuale che la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica agevolata dia per supposta la possibilità per gli istituti di credito che abbiano erogato mutui di scopo, con contribuzione pubblica (e anche senza contribuzione pubblica se erogati ai sensi dell'art. 44 L. 457/78 su cui infra), di poter procedere esecutivamente nei confronti del mutuatario inadempiente.

Lo sforzo del legislatore è stato di contemperare: la tutela dell'interesse degli istituti di credito finanziatori al recupero del credito (sempre funzionale al sistema dell'edilizia residenziale pubblica), con la tutela dell'interesse dello Stato a limitare l'esborso a garanzia in caso di inadempimento del mutuatario e con la tutela dell'interesse degli enti pubblici territoriali alla conservazione della funzione sociale dei beni realizzati.

Tale intenzione si è concretizzata nella previsione⁸⁴ dell'acquisto (al ricorrere di determinate condizioni) da parte degli IACP (oggi altri enti dalla diversa denominazione nei vari territori) dei

⁸¹ Art. 37 L. 865/71 attuale primo comma: *"In tutti i casi in cui si verifichi la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie di cui all'ottavo comma, lettera f) dell'articolo 35, ovvero la risoluzione dell'atto di cessione in proprietà di cui al tredicesimo comma, lettera d) dell'articolo medesimo, l'ente che ha concesso il diritto di superficie o che ha ceduto la proprietà subentrerà nei rapporti obbligatori derivanti da mutui ipotecari concessi dagli istituti di credito per il finanziamento delle costruzioni sulle aree comprese nei piani approvati a norma della presente legge, con l'obbligo di soddisfare sino all'estinzione le ragioni di credito dei detti istituti."*

⁸² Come modificato dalla L. 513 del 1977.

⁸³ Il DPR 30 dicembre 1972, n. 1035. *Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, infatti, all'art.1 specifica che *"sono considerati alloggi di edilizia residenziale pubblica gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato con esclusione degli alloggi costruiti o da costruirsi in attuazione di programmi di edilizia convenzionata e agevolata."* Il senso dell'esclusione è quello di precisare che l'acquisto da parte degli IACP non fa rientrare questi immobili nella disciplina degli immobili in edilizia sovvenzionata.

⁸⁴ Oltre che del subentro dell'ente concedente *"nei rapporti obbligatori derivanti da mutui ipotecari concessi dagli istituti di credito per il finanziamento delle costruzioni sulle aree comprese nei piani approvati a norma della presente legge, con l'obbligo di soddisfare sino all'estinzione le ragioni di credito dei detti istituti"* ai sensi dell'art. 37 L. 865/71, per il caso di decadenza dalla

beni oggetto di esecuzione forzata con accollo dell'eventuale mutuo residuo e con rimborso -da parte loro- dell'onere eventualmente sostenuto dallo Stato per la parte di credito insoddisfatta ed erogata per la garanzia.

In pratica gli istituti eroganti mutui agevolati con contributi pubblici, possono agire esecutivamente per la vendita dei beni realizzati, e anche sulle stesse aree (solitamente oggetto di ipoteca)⁸⁵, ma dopo il terzo esperimento di vendita, se il prezzo base è inferiore al credito, il bene dovrebbe essere trasferito dal G.E. all'IACP territorialmente competente (con accollo del residuo mutuo agevolato⁸⁶) che provvede anche al rimborso allo Stato dell'eventuale differenza versata all'istituto che abbia escusso la garanzia.

Questo meccanismo è stato esteso dall'art. **44 della legge 457 del 1978** (cui anche la nuova disciplina al comma 378, se pur ad altri fini, rinvia) anche ai mutui privi di contributi statali, ma pur sempre funzionali all'edilizia convenzionata con cessione di aree in proprietà o diritto di superficie, anche essi fruitori della garanzia statale⁸⁷.

Non deve confondere la previsione che la garanzia dello Stato sia prevista espressamente anche quando non possa operare l'iscrizione ipotecaria⁸⁸.

Nessun dubbio, allora, che nella legislazione vigente i mutui erogati per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale, quando garantiti dallo Stato, possano (anzi debbano per non perdere la garanzia dello Stato) essere azionati in esecuzione forzata. Non solo, ma è anche

concessione con estinzione del diritto di superficie o risoluzione dell'atto di cessione in proprietà (caso per il quale sussiste anche la garanzia dello Stato in caso di mutui agevolati o concessi ex art. 44 L. 457/78).

⁸⁵ E sempre che non vi siano le condizioni per far valere un eventuale risoluzione per inadempimento dell'eventuale concessione/convenzione di assegnazione delle aree.

⁸⁶ V. art. 15 L. 166/75

⁸⁷ Si legge, infatti, nell'art. 44 che: "I mutui non fruitori di contributi statali e concernenti la realizzazione dei programmi costruttivi localizzati su aree concesse in diritto di superficie o trasferite in proprietà, (...) saranno concessi, anche in deroga a disposizioni legislative e statutarie, dagli enti mutuanti anche quando le aree assegnate dai comuni ai sensi dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, non siano di proprietà dei comuni stessi, sempre che sia stata stipulata la convenzione di cui al richiamato articolo 35, sia stato ottenuto il decreto di occupazione di urgenza e siano state iniziate le procedure di espropriazione.

I mutui concessi per finanziare i programmi costruttivi di cui al comma precedente su aree già acquisite o in corso di acquisizione, (...) usufruiscono della garanzia dello Stato, per il rimborso integrale del capitale, degli interessi e degli oneri accessori alle condizioni e nei modi previsti dall'articolo 10-ter del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492, dall'articolo 3, ultimo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, ed in genere prevista per gli interventi fruitori di contributo statale. Tale garanzia sarà primaria quando non possa essere operante l'iscrizione ipotecaria. La garanzia decorre dalla data di stipula, mediante atto pubblico, del contratto di mutuo edilizio ipotecario (...)"

Art. 10-ter. -"I mutui di cui alla legge 1 novembre 1965, n. 1179, all'articolo 72 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, alla legge 27 maggio 1975, n. 166, e successive modificazioni e integrazioni ed al presente decreto sono concessi dagli enti mutuanti anche quando le aree concesse dai comuni ai sensi dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, non siano di proprietà dei comuni stessi sempreché sia stata stipulata la convenzione di cui al sopra richiamato articolo 35, sia stato ottenuto il decreto di occupazione di urgenza e siano state iniziate le procedure di esproprio.

Nel caso previsto dal precedente comma la garanzia di cui all'articolo 15 della legge 27 maggio 1975, n. 166, è immediatamente operante e copre l'intero credito dell'ente mutuante. La garanzia di cui all'articolo 13 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 27 giugno 1974, n. 247, è elevata fino all'importo del 100 per cento.

Gli enti mutuanti stipulano con i soggetti interessati il contratto condizionato di mutuo entro 30 giorni dalla ricezione della documentazione necessaria per la stipulazione oltre che del provvedimento di concessione dei contributi da parte del Ministero dei lavori pubblici."

Art. 3, ultimo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513 "La garanzia dello Stato diviene immediatamente operante per l'intero credito dell'ente mutuante nell'ipotesi che venga meno la garanzia ipotecaria o per vizi del procedimento di espropriazione o per effetto di decadenza per qualsiasi titolo dalla concessione in superficie o dalla cessione in proprietà dell'area ai sensi dell'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865"

⁸⁸ Alinea comma 2 dell'art. 44, ma anche art. 3, ult. comma L. 513/77 v. nota precedente. Si tratta semplicemente di un incentivo in più agli istituti ad erogare questi finanziamenti (come dire che la garanzia dello stato può essere attivata anche quando senza colpa dell'istituto erogante -ma per vicende contrattuali del mutuatario- venga meno la garanzia e la possibilità di agire in esecuzione forzata sui beni).

previsto uno speciale meccanismo di acquisto da parte degli IACP⁸⁹ che, a determinate condizioni, sembra dover essere disposto dal giudice automaticamente.

Nella pratica non risulta che tale speciale disciplina sia abitualmente applicata né sembra sussistere alcuna riflessione degli operatori sulle conseguenze della sua mancata applicazione.

Ma è pur vero che, fino ad oggi, è del tutto mancata qualsiasi forma di coordinamento ed interlocuzione istituzionale tra i soggetti interessati.

4. L'art. 1 quater della L 199/2008

Sembra utile ricordare che nella prospettiva di pianificazione dell'edilizia residenziale pubblica e nell'ottica di ridurre il disagio sociale determinato anche dalle stesse procedure di esecuzione forzata è stata approntata (ormai oltre 10 anni fa) un'ulteriore norma, anche essa, fino ad oggi, di scarsa (se non nulla) applicazione: l'art. 1 *quater* della L. 199/2008, secondo cui: *“Gli immobili sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale, con le caratteristiche di quelli facenti parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, e comunque non rientranti nelle categorie catastali A/1 e A/2, occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente, possono essere ceduti in proprietà agli istituti autonomi case popolari, comunque denominati o trasformati, che li acquistano a valere su risorse proprie e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con le agevolazioni previste per l'acquisto della prima casa di abitazione, al fine di favorire la riduzione del disagio abitativo e la riduzione delle passività delle banche. Gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati o trasformati, provvedono a stipulare contratti di locazione a canone sostenibile con i mutuatari che occupano gli alloggi a titolo di abitazione principale (....) Resta ferma la facoltà di riacquisto dell'immobile prioritariamente dalla parte del mutuatario insolvente alla scadenza del contratto di locazione secondo le modalità stabilite da leggi regionali.”*

La norma intendeva favorire l'acquisizione da parte degli enti pubblici territoriali (ex IACP) di alloggi di soggetti in particolare disagio economico posti in vendita forzata, da destinare in locazione agli stessi esecutati e al fine di ridurre il disagio abitativo determinato dall'espropriazione forzata stessa.

Anche questa norma, è risultata fino ad oggi inapplicata sia per la lacunosità della sua disciplina⁹⁰ che per il difetto assoluto di un'istituzionale e formale coordinamento tra esecuzione forzata e attività degli enti interessati.

5. La nuova disciplina. La fattispecie sostanziale presupposta

“Le procedure esecutive aventi a oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata che sono stati finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche”

5.1. I beni oggetto di pignoramento

⁸⁹ Che si pone in una logica simile a quella della recente disposizione di cui all'art. 1 *quater* della legge 199/2008.

⁹⁰ Santucci e Campanile, *Acquisto da parte degli IACP di immobili aventi caratteristiche di edilizia residenziale pubblica sottoposti a procedure esecutive immobiliari o a procedure concorsuali*, CNN Studio n.9-2009/E.

Nessun dubbio che la nuova disciplina riguardi immobili già realizzati⁹¹ (con esclusione della vendita forzata delle aree assegnate in proprietà o concesse in diritto di superficie all'impresa prima della realizzazione degli immobili).

Si legge anche che i beni devono essere stati realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica *convenzionata e agevolata*. Le interpretazioni possibili in proposito sono diverse.

Se si ritiene che il legislatore abbia fatto riferimento a quella classificazione di uso comune di cui sopra (edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata) e la formulazione debba intendersi come endiadi, la nuova disciplina dovrebbe riguardare solo l'edilizia convenzionata che sia anche stata agevolata⁹², con esclusione sia degli immobili realizzati in regime di edilizia semplicemente convenzionata (ma priva di mutui a contribuzione pubblica) sia di quelli realizzati in regime di edilizia c.d. sovvenzionata.

Va però rimarcato che la norma precisa come gli immobili debbano anche essere stati *finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche*, laddove gli immobili finanziati in tutto con risorse pubbliche sono proprio quelli di edilizia sovvenzionata⁹³.

Resta da chiarire se la nuova disciplina riguardi, però, anche i beni realizzati in edilizia solo convenzionata, ovvero senza alcuna contribuzione pubblica (oggi di solito regionale) sui mutui ipotecari utilizzati per la realizzazione dei relativi programmi edilizi.

5.2. Il “finanziamento” in tutto o in parte con risorse pubbliche

Se dovesse intendersi il termine “finanziamento” con risorse pubbliche esclusivamente come riferito all'erogazione dei mutui bancari utilizzati per la realizzazione dei programmi edilizi con contribuzione agevolata, sarebbero esclusi da questa disciplina i beni realizzati senza vere e proprie contribuzioni ed in semplice regime convenzionato.

In altre parole o si intende il “*finanziati*” come riferito ad un finanziamento; oppure come riferito alla finanza pubblica, utilizzata per realizzare i beni, e allora è ovvio che anche procurare la proprietà dei suoli o il diritto di superficie, così come tenere il denaro a disposizione per l'eventuale escussione della garanzia rientrerebbero nella suddetta nozione.

Si noti che l'art. 44 della l. 457/78, richiamato, nell'ambito dell'articolo oggetto di commento, dal successivo comma 378, fa riferimento proprio a particolari casi di edilizia per così dire convenzionata non agevolata (nel senso di edilizia con assegnazione di aree in diritto di superficie o proprietà, ma non accompagnata da finanziamenti con contributi pubblici), in cui è, però, riconosciuta la garanzia dello Stato.

In base a una certa lettura, allora (che voglia leggere il comma 378 come completamento dei commi che lo precedono), le nuove disposizioni potrebbero intendersi riferite sempre e solo ai casi in cui sussista ancora la garanzia dello Stato⁹⁴, con esclusione dell'edilizia meramente

⁹¹ Sebbene si parli solitamente di edilizia residenziale pubblica a proposito degli alloggi da adibire ad abitazione, astrattamente possono essere realizzati in questo regime anche beni a destinazione diversa.

⁹² In tal senso G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni cit.*, p. 19 e L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari cit.* Parla di “alloggi sociali” L. Salati – R. Tartaglia, *Nullità, improcedibilità e sospensione delle procedure esecutive immobiliari cit.*

⁹³ Inoltre nel linguaggio del legislatore l'edilizia sovvenzionata è spesso considerata l'edilizia agevolata per eccellenza e i due concetti si sovrappongono talvolta.

⁹⁴ Si potrebbe osservare, infatti, che se l'intenzione del legislatore fosse stata estendere a qualsiasi forma di edilizia convenzionata la nuova disciplina, il legislatore avrebbe potuto riferirsi semplicemente ai “beni realizzati in edilizia residenziale pubblica” o a “beni realizzati in edilizia in tutto o in parte agevolata e in edilizia convenzionata”, in quanto tutta l'edilizia convenzionata fruisce sempre di una qualche agevolazione di diritto pubblico (anche solo urbanistica o fiscale).

convenzionata (nei quali appunto non potrebbe dirsi sussistere alcun “finanziamento in tutto o in parte con risorse pubbliche”) per la quale la vendita forzata continuerebbe a svolgersi come avvenuto fino ad ora, cioè senza particolari prescrizioni procedurali⁹⁵.

Tuttavia, se fosse vero che il comma 378 dovesse essere letto come completamento dei primi due commi e che la nuova disciplina volesse trattare solo i casi in cui sussista la garanzia dello Stato, occorrerebbe anche dare una lettura correttiva del predetto comma 378, idonea a ricomprendervi anche i mutui agevolati con contributi pubblici oltre che quelli privi di contributi pubblici, ad evitare il paradosso di un’interpretazione secondo cui l’azione esecutiva potesse procedere solo quando ad essere azionato sia il mutuo ipotecario (in edilizia semplicemente convenzionata) con garanzia dello Stato e non anche quando il medesimo mutuo fruisca anche di contributi pubblici oltre che di garanzia dello Stato (in edilizia convenzionata ed agevolata).

E’, però, percorribile (e forse maggiormente coerente con la *ratio* complessiva dell’intervento e con quanto espresso nei lavori preparatori) anche una diversa lettura, cui (anticipiamo fin da ora) si propone qui di aderire, secondo cui la nuova disciplina sia genericamente volta a coinvolgere nel processo espropriativo, sempre e comunque tutti i soggetti che abbiano partecipato alla realizzazione dell’interesse pubblico sottostante⁹⁶, anche in difetto di finanziamenti che possano fruire della garanzia dello Stato e del meccanismo di acquisto da parte degli IACP (di cui sopra), intendendo il finanziamento (e l’agevolazione) in senso ampio⁹⁷ anche quello indiretto, tramite semplice cessione di aree o del relativo diritto di superficie gratuita (o comunque a prezzi vantaggiosi) e anche quello realizzato a mezzo di mera riduzione del contributo urbanistico dovuto per ottenere la concessione edilizia⁹⁸.

Ad evitare insanabili incoerenze interpretative, sarà – però in tale caso- necessario ritenere il comma 378 non una norma di completamento dei due commi che la precedono, ma una norma speciale applicabile nei soli particolari casi da essa presupposti⁹⁹.

Ne conseguirebbe una disciplina generale regolata dai primi due commi e una disciplina particolare per i casi di cui al comma 378, per la quale può rinviarsi a quanto si dirà infra.

5.3 I soggetti passivi dell’esecuzione

Secondo una prima opinione interpretativa, il campo di applicazione della nuova disciplina potrebbe ritenersi circoscritto al solo caso in cui siano eseguite le imprese edificatrici¹⁰⁰, quindi con riferimento ai soli casi in cui i beni già realizzati non abbiano ancora raggiunto il completamento del loro scopo di interesse pubblico prevalente, a seguito della cessione a soggetti con determinati requisiti.

Sarebbero esclusi dalla nuova disciplina i casi in cui i beni siano già stati assegnati al primo cessionario, che continuerebbero ad essere oggetto di vendita forzata senza particolari oneri procedurali e senza necessità di coinvolgimento di altri soggetti.

⁹⁵Questa la lettura di L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari cit.*

⁹⁶ Cui la disciplina dell’edilizia residenziale pubblica è preordinata.

⁹⁷ Anche il finanziamento agevolato previsto a favore degli acquirenti per l’acquisto (e non per la realizzazione dei beni) ed eventuali regimi fiscali agevolati successivi alla realizzazione dei beni (ad esempio in punto di tassazione del reddito da locazione, ecc.)

⁹⁸ Il riferimento è all’art. 7 della L. 10/1977 e alle convenzioni di cui alla Legge Bucalossi, oggi artt. 17 e 18 del D.P.R. 380 del 2001.

⁹⁹Ad evitare l’ulteriore paradosso che laddove manchi del tutto un mutuo ipotecario con quelle determinate caratteristiche, la vendita forzata sia sempre improcedibile.

¹⁰⁰L. Salati – R. Tartaglia, *Nullità, improcedibilità e sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale sociale: breve commento all’art. 1 co. 376, 377, 378, 379 legge n. 178/2020*, in *Il caso.it* 7 gennaio 2021(<http://www.ilcaso.it/articoli/1319.pdf>). L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari cit.*

Una tale interpretazione sarebbe in linea con quell'orientamento giurisprudenziale che distingue l'interesse pubblico (prevalente e conformante lo statuto dei beni che ne siano oggetto) rispetto al più debole interesse ad evitare speculazioni (tipico dei vincoli alla rivendita dopo la prima cessione).

In base a tale interpretazione, l'avviso agli enti (quando eseguita sia l'impresa) potrebbe essere funzionale al contraddittorio con il procedente circa la qualificazione del credito azionato e circa l'eventuale valutazione di una risoluzione della convenzione con subentro dell'ente nel rapporto obbligatorio, laddove ne ricorrano i presupposti.

In relazione alla qualificazione del credito, ove lo stesso sia qualificato dal medesimo interesse pubblico conformante e prevalente (e sempre che l'ente non ritenga di azionare la risoluzione della convenzione e il subentro), la procedura potrebbe proseguire, salva l'applicazione del meccanismo di acquisto da parte dell'IACP dopo la terza asta deserta.

Ove il credito non fosse qualificato dal medesimo interesse pubblico conformante, il procedimento si chiuderebbe semplicemente per improcedibilità (comma 378).

La tesi avrebbe il pregio di leggere i tre commi (376, 377 e 378) come un'unica disciplina per un'unica fattispecie.

Le difficoltà interpretative dell'articolato si concentrerebbero, aderendo a questa interpretazione soggettiva restrittiva, essenzialmente sull'individuazione del creditore che possa procedere alla vendita forzata¹⁰¹ e sul testo del comma 378.

Secondo, invece, una lettura della nuova disciplina diametralmente opposta (e alla quale si intende qui aderire) non vi sarebbero indici testuali inequivocabili che facciano propendere per l'applicabilità della nuova disciplina alle sole esecuzioni nei confronti delle imprese/cooperative convenzionate (agevolate o meno)¹⁰².

Il dato testuale, incentrato sull'elemento oggettivo (cioè la tipologia d'immobile e l'origine del finanziamento utilizzato per la sua realizzazione) e il coinvolgimento come interessati di inquilino e socio, ma solo in seconda battuta rispetto alle parti, gli stessi lavori preparatori, nonché la generica finalità di coinvolgere gli enti interessati, per una corretta informazione agli acquirenti del regime di circolazione del bene, successivo alla vendita forzata (e forse anche per consentire l'attuazione coordinata di discipline preesistenti come l'art. 1 quater della L. 199/2008) portano a ritenere l'applicabilità delle disposizioni (almeno del comma 376 e 377) anche quando soggetto passivo dell'esecuzione sia il privato già cessionario/assegnatario dei beni.

Anche in questo caso, cioè aderendo a tale seconda lettura, ad evitare insanabili incoerenze interpretative, sarà necessario ritenere il comma 378 non una norma di completamento fisiologico dei due commi che la precedono, ma una norma speciale applicabile nei soli particolari casi in cui si verifichi una certa situazione di diritto sostanziale (ovvero, come vedremo di seguito, sia ancora in essere un mutuo utilizzato per la realizzazione dei beni e munito della garanzia dello Stato).

¹⁰¹ Si dovrebbero limitare i casi di improcedibilità alle sole esecuzioni intraprese da creditori dell'impresa non qualificati (dall'interesse pubblico alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica), ammettendo l'esecuzione forzata a tutela dell'ente finanziatore del programma di edilizia residenziale pubblica (e con certe caratteristiche), ma sempre e solo che l'ente territoriale non preferisca optare per la risoluzione della convenzione e il subentro negli obblighi del mutuatario inadempiente. L'eventuale sospensione, prevista dall'art. 377 sarebbe funzionale alla verifica dei presupposti di improcedibilità.

¹⁰² Gli indici testuali a favore della tesi restrittiva potrebbero essere: l'elenco dei soggetti legittimati al rilievo di cui al primo comma e la circostanza che non sia stata citata appositamente l'edilizia sovvenzionata (nella quale la proprietà dei beni realizzati - totalmente finanziati con risorse pubbliche - spetta ad enti pubblici ed è, infatti, sottratta all'espropriazione forzata).

Ne conseguirebbe una disciplina generale regolata dai primi due commi e una disciplina particolare per i casi di cui al comma 378, per la quale può rinviarsi a quanto si dirà infra.

5.4. L'attualità dei vincoli alla circolazione dei beni pignorati

Sul presupposto che la nuova disciplina processuale abbia a che fare con il regime dei vincoli alla circolazione di questo tipo di beni, si è anche proposto di circoscriverne l'applicabilità ai soli casi in cui al tempo del pignoramento questi vincoli non siano già esauriti¹⁰³.

Tale chiave di lettura, suggerita dagli stessi lavori preparatori, richiede alcune precisazioni:

1. il comma 376 sembra fare riferimento ad un dato storico oggettivo e non all'attualità di vincoli;
2. la valutazione sull'attuale sussistenza ed individuazione dei vincoli alla circolazione può essere difficile *in limine litis*, prima di aver acquisito la documentazione 567 e l'elaborato peritale; inoltre, quando i vincoli siano contenuti in una convenzione risalente (fino a 30 anni prima), l'esame della stratificazione normativa e regolamentare (anche solo per escludere l'attualità dei vincoli), potrebbe richiedere necessariamente la collaborazione con gli enti.

Non sembra, pertanto, potersi escludere l'applicabilità del comma 376 e degli oneri di comunicazione ivi previsti sulla base del semplice dato storico della realizzazione dei beni in un certo regime.

D'altronde è ben possibile una chiave di lettura della nuova disciplina, secondo cui la stessa abbia inteso realizzare un efficace coordinamento delle discipline esistenti in materia di beni di edilizia residenziale pubblica e di vendita forzata (comunque non limitato alle sole questioni inerenti il regime dei vincoli alla circolazione).

Pensiamo alla previsione dell'acquisto in vendita forzata da parte di IACP dei beni realizzati con finanziamenti garantiti dallo Stato o all'acquisto sempre di IACP di beni con particolari caratteristiche per far fronte al disagio sociale degli stessi soggetti esecutati di cui all'art. 1 *quater* della legge 199/2008¹⁰⁴.

Soprattutto in una fase in cui la situazione specifica del bene non sia ben chiarita, e proprio per assecondare la *ratio* di consentire agli enti preposti alla tutela della finalità sociale di esprimerla pienamente in ambito esecutivo, non sembra peregrino ipotizzare che l'avviso sia sempre effettuato, solo in virtù della circostanza storica ed oggettiva che il bene sia stato realizzato nel regime descritto, anche a prescindere dall'attualità di vincoli alla sua circolazione, fermo restando , però, che in caso di omissione del predetto avviso, appurata la non attualità dei vincoli, potrebbe non attuarsi alcuna delle conseguenze processuali previste e su cui meglio di seguito.

6. La nuova disciplina processuale.

Fatte queste premesse e venendo ora alle norme oggetto del presente commento, partiamo dal dato che esse hanno natura processuale, disciplinando un assetto di facoltà processuali e prevedendo conseguenze sempre di natura processuale in caso di violazione delle prescrizioni ivi stabilite.

¹⁰³ Pensiamo al decorso di 30 anni dalla stipula della Convenzione o alla trascrizione di un atto di svincolo.

¹⁰⁴ E' chiaro che i beni realizzati in origine in regime di edilizia residenziale pubblica hanno le caratteristiche di cui all'art. 1 *quater* L. 199/2008.

Le norme processuali si applicano, in difetto di espressa norma transitoria, anche nei procedimenti pendenti, agli atti processuali ancora da compiere e non a quelli perfezionati prima della loro entrata in vigore¹⁰⁵.

Le opzioni possibili derivanti dalla nuova disciplina sono le seguenti:

- che essa abbia voluto innovare la vendita forzata dei beni ancora sottoposti a vincoli, rendendo rilevanti in ambito processuale esecutivo tutti i vincoli esistenti nella contrattazione negoziale: una sorta di reviviscenza indiretta dell'art.37, 1° co., l.865/71¹⁰⁶

- che, invece essa abbia solamente voluto recare un più efficace coordinamento con le procedure espropriative a tutela della finalità sociale sottostante agli interventi di edilizia in parola, fermi restando (non innovando) i principi affermati dagli orientamenti preesistenti in materia e che si possono riassumere come segue:

- a) rilevanza della titolarità ancora in capo alla società costruttrice dei beni di edilizia residenziale pubblica realizzati in base a convenzioni con gli enti pubblici. Sulla base di un principio elaborato in giurisprudenza a proposito delle aree con particolare destinazione urbanistica, che potrebbe estendersi al caso di beni che non abbiano ancora realizzato la loro finalità a mezzo di assegnazione (o locazione) si potrebbe ritenere che la disciplina pubblicistica della convenzione, della sua risoluzione e della sua opponibilità ai terzi, in quanto a tutela di interessi pubblici prevalenti, possa interferire con gli ordinari principi della garanzia patrimoniale del credito e della sua tutela giudiziale esecutiva fino ad escluderne la procedibilità in taluni casi;

- b) inapplicabilità di eventuali vincoli di inalienabilità temporanea, di prelazione e di entità del prezzo di cessione alla vendita forzata quando volti ad evitare la semplice speculazione ed, in particolare quando oggetto di pignoramento siano beni che siano già stati assegnati al primo cessionario. Tali vincoli non possono influire sull'esecuzione forzata in quanto vendita priva di intenti speculativi, ma potrebbero essere rilevanti una volta trasferito il bene all'aggiudicatario (problematica peraltro attenuata dalla possibilità di svincolo del bene, decorsi i 5 anni dalla prima cessione, dietro pagamento di un prezzo determinato dagli enti preposti secondo criteri fissati dalla legge ai sensi dell'art.49 bis l. 448/98);

- c) previsione della cessione dell'immobile soggetto alla vendita forzata allo IACP dopo la terza asta deserta (e in presenza di determinate condizioni), quando il titolo esecutivo azionato sia uno di quei mutui finalizzati alla realizzazione dei beni in edilizia residenziale pubblica fruente della garanzia dello stato.

Diciamo subito che riteniamo più appagante la seconda opzione interpretativa, perché all'interno delle disposizioni in commento non si individua alcun precetto che incida sui principi sopra indicati, i quali si basano, come richiamato nei paragrafi che precedono, su precisi indicatori normativi individuati dalla giurisprudenza, ed in buona sostanza riassumibili:

- sub a) nella prevalenza dell'interesse pubblico alla destinazione sociale dei beni¹⁰⁷ ed all'assetto urbanistico del territorio;

¹⁰⁵ Principio che nello specifico del procedimento esecutivo deve tenere conto della strutturazione in fasi (dalla notifica del titolo esecutivo fino all'ordinanza di autorizzazione alla vendita, dall'ordinanza di autorizzazione alla vendita all'aggiudicazione o al decreto di trasferimento, dal decreto di trasferimento alla distribuzione).

¹⁰⁶ In tal senso B. Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale della edilizia convenzionata e agevolata ed espropriazione immobiliare: primo commento all'art.1, 376°, 377° e 378° co., della legge di bilancio 2021, cit.*, p. 479.

¹⁰⁷ Ricordiamo in proposito che l'art. 60 del R.D. 28 aprile 1938 n.1165 (oggi abrogato a seguito della semplificazione normativa della L. 246/2005, secondo Cass.14 marzo 2013 n. 6576 e v. anche G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni cit.*) riteneva consentita l'espropriazione dei beni già assegnati al primo cessionario, ma solo in mancanza di altri beni suscettibili di esecuzione forzata V. Cass. 17 dicembre 1980, n. 6517.

- sub b) nel ritenersi confinata alla negoziazione privata la sussistenza dei vincoli alla circolazione, in quanto avrebbero lo scopo di impedire finalità speculative (escluse appunto in caso di vendita forzata, che invece, persegue la realizzazione coattiva del credito);

- sub c) nella tutela coordinata della finalità sociale degli interventi con il sollievo dello Stato dall'obbligo di garanzia.

Il tutto, in conformità all'espressa abrogazione dell'unica disposizione (l'art.37, 1° co., l. 865/71) che aveva previsto espressamente di dover tener conto dei vincoli soggettivi (allora previsti a pena di nullità della cessione) anche in vendita forzata.

Insomma non si vede quale appiglio trovi nelle disposizioni processuali che si commentano la rilevanza dei vincoli nel processo esecutivo.

Non pare che possa in proposito farsi richiamo al riferimento alla tutela della finalità sociale, espressa solo al comma 377 (ma certo rilevante anche ai fini del precedente), perché esso è perfettamente compatibile col rilievo delle mere ipotesi di incidenza sul processo nei limiti di cui alla vigente legislazione e nella lettura datane dalla giurisprudenza richiamata¹⁰⁸.

Proprio la natura squisitamente processuale delle norme di azione contenute nelle disposizioni in esame poi, rende evidente che nessuno dei principi di natura sostanziale riportati è attinto dai commi in parola.

A conclusioni un poco differenti può giungersi, invece, con riguardo al comma 378, il quale sembra, invece, innovare¹⁰⁹ il pregresso panorama, come vedremo.

Scopo essenziale della disciplina dei primi due commi sembra, dunque, quello di assicurare l'effettività della tutela della finalità sociale dell'edilizia residenziale pubblica anche nell'ambito del processo esecutivo, fornendo un meccanismo volto a rendere noto lo svolgimento del processo e consentire un'attiva partecipazione dei soggetti pubblici che siano preposti a tale tutela e realizzando un coordinamento -fino ad oggi mancato- tra azione degli enti territoriali preposti alla tutela e processo esecutivo avente ad oggetto un certo tipo di beni.

6.1 La disciplina processuale prevista nel comma 376

Le procedure esecutive che si ritengano oggetto delle nuove disposizioni secondo la prioritaria scelta oggettiva e soggettiva *sono nulle se il creditore procedente non ne ha dato previa formale comunicazione, tramite posta elettronica certificata, agli uffici competenti del comune dove sono ubicati gli immobili e all'ente erogatore del finanziamento territorialmente competente. La nullità è rilevabile d'ufficio, su iniziativa delle parti, degli organi vigilanti avvisati ovvero dell'inquilino detentore, prenotatario o socio della società soggetta alla procedura esecutiva.*

Il comma 376 prevede dunque una formale comunicazione tramite posta elettronica certificata, agli uffici competenti del comune dove sono ubicati gli immobili e all'ente erogatore del finanziamento territorialmente competente.

¹⁰⁸ In tal senso invece B. Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale delle edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, 480

¹⁰⁹ O forse solo chiarire, con una sorta di interpretazione autentica, un principio già ricavabile *aliunde*, dagli interessi pubblici in gioco in questa materia, quando sussista un mutuo (agevolato o meno) munito di garanzia dello stato: che l'esecuzione forzata non possa essere attivata se non da quel creditore (diciamo un creditore partecipante della finalità pubblica) e non da altri creditori per c.d. portatori di un interesse di rango inferiore)

Alla luce di quanto fin qui detto, e in relazione alla maggiore o minore estensione della fattispecie sostanziale che si intenda disciplinata, la previa comunicazione agli uffici comunali territorialmente competenti realizzerà in taluni casi anche quella all'ente finanziatore (appunto coincidente), mentre in altri casi occorrerà un distinto avviso agli istituti bancari con mutui agevolati e/o con garanzia dello Stato, alla Regione o agli IACP (ad esempio in caso di edilizia originariamente sovvenzionata, se la si ammetta).

La comunicazione è descritta come "previa", ma ovviamente non può precedere l'atto introduttivo del processo esecutivo, cioè il pignoramento. Infatti prima del pignoramento cosa potrebbe mai comunicare il creditore all'ente pubblico? Se il fine è quello di comunicare la pendenza del processo (tanto che ciò che si comunica è la "procedura esecutiva"), questo non è tale fino al pignoramento, e quindi mancherebbero gli elementi utili all'intervento (es. il numero di ruolo, i dati del pignoramento).

Essa consisterà in un avviso di avvenuto pignoramento, eventualmente contestuale all'iscrizione a ruolo (giusto per dare un senso a quell'aggettivo).

L'omessa comunicazione, in base a quanto disposto, determinerà un'ipotesi di "nullità" (in realtà come si vedrà una causa di improcedibilità) rilevabile d'ufficio o su iniziativa delle parti, degli organi vigilanti avvisati¹¹⁰ ovvero dell'inquilino detentore, prenotatario o socio della società soggetta alla procedura esecutiva.

Non si tratta pertanto di nullità del pignoramento (da considerare validamente effettuato)¹¹¹, ma di un onere di avviso/comunicazione a determinati soggetti, da effettuare in *limine litis*, in difetto del quale il giudice non potrebbe procedere nell'espropriazione, ma dovrebbe dichiarare appunto l'improcedibilità (espressione linguistica che compone il riferimento al "procedimento" con l'estravaganza della comminazione di una nullità non rivolta ad uno specifico atto).

Una lettura che tenga conto della *ratio* della normativa¹¹² e dello sviluppo del procedimento (le caratteristiche del bene emergono con l'acquisizione della certificazione ex art. 567, dell'atto di provenienza e delle verifiche urbanistiche effettuate nella redazione della perizia) porta ad ammettere che una volta rilevato il vizio, il giudice sia tenuto ad ordinare il compimento dell'avviso, in difetto del quale dichiarare la chiusura anticipata del procedimento¹¹³.

Il meccanismo appare non dissimile da quanto si prevede a proposito dei creditori iscritti in base all'art.498 c.p.c.: non si potrà procedere ad autorizzare la vendita senza l'avviso, ma se lo stesso sia stato effettuato e i destinatari non si siano presentati, (come gli iscritti verrà loro comunicato sia l'avviso iniziale che comunicato il decreto di fissazione dell'udienza ex art.569 c.p.c.), deve ritenersi ch'essi abbiano effettuato le loro valutazioni (in punto finalità) e abbiano insomma ritenuto che possa procedersi alla vendita senza che occorra un loro intervento.

Si tratta comunque di un notevole salto rispetto al passato, in cui i soggetti preposti non avevano diritto ad alcuna comunicazione.

¹¹⁰ L'aggettivo "avvisati" deve intendersi con riferimento alla notizia pervenuta da altre fonti e non formalmente comunicata dal creditore ai sensi del comma 376.

¹¹¹ In ogni caso la disciplina sulla nullità degli atti dovrebbe comunque comportare gli effetti di quanto validamente compiuto e la fissazione di un termine per la rinnovazione, nonché la sanatoria per raggiungimento dello scopo in caso di costituzione dei soggetti interessati. V. anche G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni cit.*, p. 20 che parla di termine ordinatorio ed improcedibilità atipica.

¹¹² Che non è sicuramente quella di onerare il creditore a ricerche in merito allo statuto del bene prima del pignoramento, ma quella di coinvolgere gli enti interessati in caso di loro vendita forzata.

¹¹³ Nel senso che non essendo previsto un termine perentorio dalla legge, l'eventuale inottemperanza all'ordine dato dal giudice determinerà una chiusura anticipata del procedimento c.d. atipica.

Ora essendo avvisati potranno intervenire e far valere le finalità sociali alla cui tutela sono preposti conformemente a quanto si è visto:

- ricorrendo l'ipotesi sub a) (del precedente § 6) potranno chiedere che non si proceda oltre nell'esecuzione (ad esempio perché l'ente intenda far valere la risoluzione della convenzione e/o la decadenza dall'eventuale diritto di superficie e salvo che non si ritenga applicabile il successivo comma 378);
- ricorrendo l'ipotesi sub b) (del precedente § 6) potranno chiedere che nell'ordinanza e nell'avviso di vendita, e ancor prima nella perizia, si dia atto della presenza dei vincoli alla circolazione (che si ritengano sopravvivere all'acquisto in vendita forzata); quindi, della necessità (ad esempio) di versare l'importo stabilito dalla l. 448/98 allorché l'aggiudicatario voglia recidere ogni legame dalla convenzione, o proporre anche delle soluzioni diverse, ad esempio concordare una sospensione volontaria per risolvere il problema abitativo del debitore assegnatario o per consentire l'acquisto da parte di IACP ai sensi della art. 1 *quater* L. 199/2008;
- ricorrendo poi l'ipotesi sub c) potranno vigilare affinché, dopo la terza asta e ricorrendo determinati presupposti¹¹⁴, effettivamente si proceda ad assegnare il bene all'IACP nei termini che si sono detti.

Questa dunque l'essenza del loro "intervento", espressione del tutto atecnica ed estranea alla nozione di intervento di cui all'art.499 c.p.c.

Quanto alle modalità con cui la necessità dell'avviso viene posta in rilievo all'interno del processo, è anzitutto evidente che l'onere grava istituzionalmente sul creditore, posto che è a lui che il legislatore pone il compito primario in parola come si ricava dall'art. 376.

Peraltro, tenuto conto anche della difficoltà di individuazione della sussistenza dei relativi presupposti, è logico che l'esperto nel momento in cui redige la perizia consulterà atti che indicano la presenza dei vincoli in parola, e quindi sarà suo compito segnalare prontamente al giudice la circostanza.

Per parte sua, un controllo di secondo livello può ricollegarsi anche alla stessa attività del delegato (il rilievo della presenza dei vincoli, come subito si vedrà, prescinde del resto dalla natura della nullità derivante dall'omissione, e dunque rileva anche nella fase liquidativa in cui propriamente interviene tale figura), cui appunto il giudice delega non solo la materiale operazione di vendita ma anche i controlli ad essa pertinenti, nell'adempimento dei quali il delegato dovrà uniformarsi al principio di leale collaborazione.

Certamente il suo compito sarà limitato agli elementi che potrà trarre dalla documentazione in atti, ma, appunto, se da essi emergesse la natura vincolata del bene, dovrà anche qui avvertirne il giudice per i provvedimenti di competenza dello stesso.

Sarà poi il giudice ad ordinare ulteriori approfondimenti o, anche, avendone elementi sufficienti, a fissare il termine per la comunicazione dell'avviso¹¹⁵ e in ogni caso fissare un'udienza nel contraddittorio ex art.485 c.p.c..

Se il creditore all'udienza non avrà ottemperato, ne deriverà appunto l'improcedibilità.

Modello alternativo parrebbe essere quello di configurare un onere di avviso senza fissazione d'udienza, ma allora la "sospensione" potrebbe divenire *sine die*, con pregiudizio per la ragionevole durata del processo.

¹¹⁴ "... purché l'incanto sia stato fissato per un prezzo base inferiore al credito dell'istituto mutuante"

¹¹⁵ Anche ai sensi dell'artt. 162 c.p.c.

Con riferimento alla problematica inerente la eventuale preclusione al rilievo della nullità predicata al comma 376, due sono le opzioni interpretative possibili.

In base alla prima, valorizzando il fatto che la norma tende evidentemente a tutelare un interesse di natura pubblicistica e afferma una nullità del “procedimento”, si potrebbe sostenere che l’omissione dell’avviso determini un vizio rilevabile durante tutto il processo esecutivo, e quindi anche nella fase liquidativa (vizio della vendita) con conseguente impugnabilità dello stesso decreto di trasferimento da parte (di coloro i quali vi abbiano un concreto interesse, ulteriore rispetto al mero rispetto della norma violata, e, quindi) dei soggetti interessati e non avvisati di cui al comma 376, oltre che anche dell’eventuale aggiudicatario, qualora si sia anche verificato un vizio informativo sullo statuto del bene ritenuto tale da inficiare la trasparenza e correttezza della vendita.

Probabilmente tale lettura pone un dubbio circa il senso stesso della previsione di cui al comma 377, posto che se davvero dal comma precedente si potesse ricavare il carattere insanabile della nullità di cui al comma 376, non avrebbe gran rilevanza la previsione di una disciplina per le procedure pendenti, alle quali in base al principio *tempus regit actum*, la nullità stessa sarebbe stata certamente applicabile.

Altra opzione interpretativa è, invece, nel senso che poiché la nullità è riferita alla fase introduttiva del processo esecutivo, essa non può essere fatta valere oltre la fase stessa, e cioè oltre l’adozione del provvedimento che dispone la vendita o conferisce la delega.

Tale tesi poggia da un lato sulla natura generale del principio applicabile alle nullità del processo esecutivo, partendo poi dal presupposto della loro riferibilità ai singoli atti e non al procedimento in sé; dall’altro sul fatto stesso che se il legislatore ha previsto una disciplina specifica per le procedure già pendenti (il comma 377), prevedendo la possibilità in tal caso di operare la sospensione ove la fase liquidativa delle stesse sia in atto al momento dell’entrata in vigore della norma, ciò sarebbe avvenuto proprio per far fronte alla inapplicabilità del primo comma alle procedure in tale fase.

Quanto all’aspetto della rilevanza pubblicistica dell’interesse, deve rimarcarsi come la previsione dell’avviso ha come s’è visto lo scopo di rendere nota la pendenza del processo ai soggetti indicati al comma 376, ma non sembra escludere che eventuali interessi pubblici in gioco e/o difetti di informazione circa lo statuto di circolazione dei beni posti in vendita possano essere rilevati dal giudice d’ufficio¹¹⁶.

In altri termini, anche in caso di omesso avviso, come in quello di mancata comparizione dei soggetti avvisati, se il giudice rilevasse ad esempio che l’immobile non è stato ancora dato in prima assegnazione, non per ciò dovrebbe puramente e semplicemente disporre la vendita, ma anzi dovrebbe rilevare l’eventuale interesse pubblico prevalente a non vendere (ricorrendone gli eventuali presupposti); se si accorgesse che l’immobile è soggetto ad affrancazione, e ritenesse di aderire all’orientamento per cui la vendita forzata non elimina la necessità di applicare il prezzo di cessione agli ulteriori passaggi, dovrebbe comunque chiedere un’integrazione all’esperto sul prezzo ex art.568 c.p.c.; e così via.

Fermo restando che, in assenza di un termine perentorio in capo ai soggetti di cui al comma 376, gli stessi possono in qualsiasi momento “intervenire”, siano o meno stati avvisati.

¹¹⁶ In tal senso V. L. Barreca, *Edilizia residenziale pubblica ed espropriazioni immobiliari*, pubblicata sulla Rivista Giuridica Telematica Nel Labirinto del diritto n. 1/2021, 43 e ss

6.2 La disciplina processuale prevista nel comma 377. La sospensione.

Nel caso in cui l'esecuzione sia già iniziata, il giudice dell'esecuzione procede alla sospensione del procedimento esecutivo nelle modalità di cui al comma 376 per consentire ai soggetti di cui al citato comma 376 di intervenire nella relativa procedura al fine di tutelare la finalità sociale degli immobili e sospendere la vendita degli stessi.

Appare evidente che il comma in esame costituisca una disposizione di applicazione intertemporale.

Lo denuncia chiaramente l'*incipit* (nel caso in cui l'esecuzione sia già iniziata).

Insomma il legislatore ha voluto al comma 376 dettare una disciplina d'ordine permanente, ma resosi conto che le sue finalità sarebbero state frustrate per tutte quelle procedure esecutive ormai entrate nella fase liquidativa, ha voluto estendere la nuova normativa anche a queste ultime, per le quali non vi è stata la possibilità di avvisare gli enti interessati nei termini suddetti, ed all'uopo ha previsto la sospensione del processo in attesa dell'intervento.

Che si tratti di un'autentica sospensione, della specie *ex lege* di cui all'art.623 c.p.c., con conseguente quiescenza assoluta del processo (salvo gli atti conservativi) e necessità di riassunzione ai sensi dell'art.627 c.p.c., c'è da dubitarne¹¹⁷.

Anzi, proprio la circostanza che a tale sospensione si debba procedere "nelle modalità di cui al comma 376" fa comprendere come intento del legislatore sia semplicemente quello di imporre un arresto del progresso del processo in attesa che si perfezioni l'avviso, ma anche qui nel senso che non si provveda ad ordinare la vendita.

In quei casi, in cui ormai l'ordinanza sarà stata emanata, la sospensione comporterà il divieto di progresso nella fase liquidativa: divieto di celebrare l'asta; divieto di avvisare della vendita; divieto di aggiudicare.

Gli atti eventualmente posti in essere in violazione della "sospensione" saranno nulli, al pari di quelli previsti dall'art.626 c.p.c..

Certo l'espressione linguistica è a dir poco imprecisa.

La norma allude a due sospensioni, la prima di cui abbiamo trattato fin qui, la seconda correlata all'intervento di tali soggetti *al fine di tutelare la finalità sociale degli immobili e sospendere la vendita degli stessi*.

Se la prima sospensione è nel senso che s'è detto, e impedisce altro che non sia l'avviso e la fissazione dell'udienza strumentale ad ascoltare gli "avvisati", la seconda pare successiva all'intervento in concreto dei soggetti.

Anche qui, se di fatto gli avvisati non intervengano, il processo riprenderà normalmente (ferma come s'è già detto al paragrafo precedente la rilevabilità di eventuali ostacoli alla procedibilità inerenti la natura del bene); se, invece, intervengano, potranno svolgere quella stessa attività che sopra s'è già vista in applicazione del comma 376, ma siccome il processo potrebbe essere in uno stadio avanzato (dopo l'ordinanza di vendita, ad esempio) essi chiederebbero intanto la "sospensione della vendita", ricorrendone la necessità (ad esempio per integrare la perizia con la determinazione del prezzo di affrancazione per lo svincolo del prezzo; per verificare se ricorrano i presupposti per l'acquisto da parte delle aziende territoriali, ex IACP; o per chiedere la vera e

¹¹⁷ In tal senso B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale delle edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, 487

propria cessazione del processo se si dovesse ritenere che per l'immobile per il quale non sia stata ancora effettuata la prima cessione, un certo interesse pubblico sia prevalente su quello del comune creditore dell'impresa).

Ci si può domandare anche in questo secondo caso se si tratti di una nuova causa di sospensione disciplinata dal capo VI del titolo III (e con quali termini) o, anche qui, di un semplice rinvio della fase o delle attività liquidatorie, funzionale ad un successivo provvedimento di improcedibilità, o anche di modifica (conseguente a quanto sopra indicato) dell'ordinanza e di conseguenza del contenuto della vendita.

E' vero, in proposito (e come evidenziato da una recente pronuncia del Tribunale di Roma¹¹⁸), che il codice si riferisce alla "*sospensione della vendita*" nell'art.586 c.p.c., configurando un potere di carattere eccezionale da esercitarsi dopo l'aggiudicazione e che finisce per travolgerla (in presenza essenzialmente di fatti di interferenze criminali e/o di eventi sopravvenuti), ma non sembra che quanto dispone la nuova disciplina sia assimilabile a quell'ipotesi.

Piuttosto, in sintonia con quanto detto fin qui, non si tratterà che d'arrestare il processo, e per la precisione le operazioni di vendita.

Insomma il provvedimento non ha ad oggetto principale l'aggiudicazione, e l'espressione va addebitata alla grande imprecisione terminologica che attraversa l'intera nuova disciplina.

Ovviamente anche nel caso disciplinato dal comma 377 sarà possibile contestare il vizio di nullità per mancato avviso, impugnando in tal caso ex art. 617 c.p.c.¹¹⁹ l'ordinanza di autorizzazione alla vendita o facendo valere il vizio degli atti intermedi del delegato fino ad impugnare lo stesso decreto di trasferimento, in applicazione delle norme di cui agli artt. 2929 c.c. e 187 bis disp. att. (in fondo in tal caso il vizio atterrebbe proprio alla fase della vendita).

Così come l'eventuale nullità di un'aggiudicazione dichiarata (nonostante l'avvenuto intervento e la richiesta di sospensione) dovrebbe poter essere fatta valere dagli enti interessati a mezzo di impugnazione dell'aggiudicazione, anzi (oggi che l'aggiudicazione è atto del professionista) del decreto di trasferimento¹²⁰;

Va però segnalata un'altra interpretazione, adottata appunto dal Tribunale di Roma¹²¹ nella sola ordinanza che conosciamo.

Secondo tale arresto, la disposizione prevista dal comma 377 non si riferirebbe alla momentanea sospensione delle operazioni di vendita prima dell'aggiudicazione, ma appunto in analogia con quanto previsto dall'art. 586, primo comma, c.p.c. alla facoltà del giudice di revocare l'aggiudicazione in qualsiasi momento prima del decreto di trasferimento, rimettendo il bene in asta.

Tale interpretazione proposta in base alla dizione testuale della parola "*vendita*" (sebbene insistiamo da parte nostra nel segnalare che nel codice la stessa è utilizzata anche solo per indicare la fase delle operazioni fino all'aggiudicazione¹²²) ed in analogia con quanto previsto da una norma

¹¹⁸ Sez. IV, del 22 marzo 2021

¹¹⁹ Mentre per le parti il termine per l'avviso dovrebbe essere di 20 gg. dal provvedimento, per il terzo potrebbe decorrere dalla conoscenza tardiva (che dovrebbe provare). In tale occasione si potrebbe chiedere la sospensione del procedimento.

¹²⁰ Con tutti i problemi e i rischi in ordine alla mancanza di un termine dal quale far decorrere i 20 gg. per l'opposizione 617 su cui si vedano gli studi in corso.

¹²¹ Il caso affrontato dal provvedimento della Curia romana attiene in effetti a un'ipotesi di quelle che rientrano nel caso descritto sub a), cioè aree ancora da edificare e alloggi non ancora assegnati, rispetto ai quali quindi l'interesse pubblico non è ancora stato soddisfatto.

¹²² Così all'art. 631 dove si parla di vendita in riferimento alle relative operazioni fino all'aggiudicazione, all'art. 161 bis disp. att. dove si parla del *rinvio della vendita*, all'art. 161 ter disp. att. sulle *modalità operative per lo svolgimento della vendita* o all'art. 503

eccezionale come l'art. 586, primo comma, presuppone la prevalenza dell'interesse pubblico (ritenuto conformante il bene pignorato) sugli altri interessi in gioco¹²³ ed è perfettamente in linea con un certo orientamento preesistente secondo cui i beni oggetto di edilizia pubblica sono gravati da una sorta di onere reale fintanto che non avvenga la loro prima cessione ai soggetti che ne sono i naturali destinatari.

Qualunque sia la scelta interpretativa, le decisioni prese dal giudice (sulla nullità del procedimento, sull'ammissibilità di un intervento, sulla richiesta di sospensione) dovrebbero essere impugnabili ex art. 617 c.p.c. (nelle ristrette ipotesi in cui si ritenesse ricorrere un'ipotesi di bene impignorabile, lo stesso debitore potrebbe proporre opposizione ex art. 615, 2° co., c.p.c.), con la precisazione che l'opposizione al solito sarà condizionata all'allegazione di un concreto pregiudizio¹²⁴ e che, in difetto di impugnazione, le successive contestazioni dovrebbero potersi ritenere precluse.

Da questo punto di vista, è interessante osservare, che il coinvolgimento (a regime) degli enti preposti alla tutela di questa finalità sociale, nei procedimenti esecutivi che abbiano ad oggetto i beni di edilizia residenziale pubblica, potrà sollecitare un maggior numero di decisioni e precedenti in merito alle irrisolte questioni circa la esistenza di vincoli alla loro circolazione in vendita forzata o alla loro opponibilità anche all'aggiudicatario in relazione alla loro successiva rivendita.

Quanto all'applicazione delle nuove disposizioni anche alle procedure pendenti in cui sia già stata dichiarata l'aggiudicazione al 1.1.2021 non si dovrebbe porre alcun dubbio per il principio *tempus regit actum*.

6.3 Il comma 378: le procedure "iniziate" dal mutuante.

Affrontiamo ora finalmente il contenuto del comma 378, alla cui luce il combinato disposto dell'art. 376 e 377 può acquisire una connotazione e una graduazione particolare, per poi trarre le conclusioni finali.

Se la procedura ha avuto inizio su istanza dell'istituto di credito presso il quale e' stato acceso il mutuo fondiario, il giudice verifica d'ufficio la rispondenza del contratto di mutuo stipulato ai criteri di cui all'articolo 44 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e l'inserimento dell'ente creditore nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La mancanza di uno solo dei due requisiti citati determina l'immediata improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale avviata.

Anticipando le possibili conclusioni, vi sono due letture possibili circa la sua portata normativa:

- che si tratti di una norma a completamento dell'unica complessiva disciplina prevista nei commi 376 e 377 per una unica determinata fattispecie sostanziale (quella della vendita forzata di beni realizzati in regime di edilizia pubblica nei confronti della sola impresa realizzatrice e in presenza di un mutuo con garanzia dello Stato) con esclusione di tutte le altre;
- che si tratti di una norma speciale, dettata per un caso particolare (quello della sussistenza di un mutuo garantito dallo Stato), che può completare, ma non necessariamente definire né esaurire le fattispecie sostanziali complessivamente disciplinate dalle nuove norme, che resterebbero

sui Modi della vendita forzata e, tutto sommato, anche l'art. 504 sulla cessazione della vendita (che può riferirsi tanto al decreto di trasferimento quanto alle semplici operazioni di vendita).

¹²³ Principio di affidamento dei terzi cui tutta la disciplina degli ultimi 15 anni è stata improntata.

¹²⁴ Cass. 29804/19; in tal senso anche B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale della edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, 485

comunque sempre regolate dai primi due commi. In proposito va sottolineata la sottotesi più restrittiva, che limita la portata ai soli mutui di cui all'art.44 l. n.457/78

La chiave di lettura risolutiva non può che risiedere nella ricerca della volontà legislativa.

La disposizione configura come condizione per procedersi allorché creditore sia l'istituto di credito mutuante il ricorrere dei criteri di cui all'art. 44 e l'inserimento dell'istituto in un elenco di banche convenzionate con il Ministero: dal difetto anche d'uno d'essi discende l'*immediata improcedibilità*.

Quanti ai requisiti di cui all'art. 44 L. 457/78 che il mutuo deve avere, essi sono:

- assenza di contributi statali (oggi i contributi sono per lo più regionali e molto spesso l'edilizia residenziale pubblica non è comunque agevolata),
- inerenza dell'intervento alla realizzazione di programmi costruttivi localizzati su aree concesse in diritto di superficie o trasferite in proprietà comprese in Zona P.E.E.P. (erogabili anche quando le aree non siano di proprietà dei comuni ma vi sia già la convenzione ex art. 35, il decreto di occupazione d'urgenza e siano iniziate le procedure di espropriazione per p.u.),
- la garanzia dello Stato per il rimborso integrale del capitale, degli interessi e degli oneri accessori, alle condizioni e nei modi previsti per la medesima garanzia dello Stato nel caso di edilizia agevolata¹²⁵.

Il mutuo dev'essere poi fondiario, quindi ipotecario.

Quanto all'inserimento di un elenco delle banche convenzionate con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, la ricerca non ha dato esiti certi.

L'ordinanza Trib. Roma, citata sopra, riferisce che non sussiste alcun elenco.

A tale proposito si segnala comunque che già l'art. 5 della l. 1179 del 1965 richiamato anche dall'art. 11 della l. 166 del 1975, a proposito dell'edilizia agevolata fruente di contributi statali faceva riferimento ad *apposite convenzioni da stipularsi, dal Ministro per il tesoro di concerto con quello per i lavori pubblici*, che disciplinassero le *condizioni di concessione ed erogazione dei mutui (agevolati) con gli Istituti indicati nell'articolo 4*¹²⁶ "

Oggi la legislazione della contribuzione è regionale ed in proposito si applica l'art.6, 9° co., l. 179/92 (cd. Ferrarini-Botta)¹²⁷. Ad evitare l'inapplicabilità della norma o l'espunzione totale del requisito (in attesa della creazione del presunto elenco), potrebbe ritenersi che l'elenco cui si fa riferimento sia proprio quello delle banche in convenzione per l'erogazione di mutui agevolati in genere e in tal senso è la risposta data in sede di interrogazione parlamentare in data 14.5.2021 dal Ministero della Giustizia, ma il passaggio è tutt'altro che scontato¹²⁸.

Circa le caratteristiche soggettive del creditore procedente, oltre alla suddetta iscrizione, deve trattarsi dell'istituto di credito che abbia stipulato quel tipo di mutuo.

¹²⁵ V. paragrafo 3. E la previsione dell'acquisto da parte degli IACP dopo il terzo esperimento di vendita forzata.

¹²⁶ Art. 5, comma 1: *Le condizioni relative alla concessione ed erogazione dei mutui sono disciplinate da apposite convenzioni da stipularsi, entro il termine di 30 giorni dalla entrata in vigore del presente decreto, dal Ministro per il tesoro di concerto con quello per i lavori pubblici, con gli Istituti indicati nell'articolo 4.*

¹²⁷ Art. 6 L. 179/92, comma 9: *"I rapporti tra gli istituti e le sezioni di credito fondiario ed edilizio e le regioni sono regolati da apposita convenzione stipulata sulla base di una convenzione-tipo approvata dal Ministro del tesoro di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, presidente del CER, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.(...)"*

¹²⁸ In senso critico G.O. Rapisarda, *Le improcedibilità e le sospensioni cit.*, p.27.

Risolti questi aspetti formali, occorre come detto identificare la portata della norma, ed in proposito pare evidente come in questo caso il legislatore abbia presente l'esigenza di tutelare lo Stato garante, a sua volta garantito dal bene.

In altri termini sembrerebbe che laddove esista un mutuo fondiario con garanzia dello Stato (oggi della Regione), l'esecuzione possa (anzi debba) proseguire, ma solo su impulso del predetto creditore e proprio al fine di non vedere sottratta la garanzia reale al creditore garantito (con attivazione, tra l'altro, del meccanismo di partecipazione degli IACP già a suo tempo visto).

Solo quel soggetto potrebbe procedere ad esecuzione sul bene, con la conseguenza che sarebbe improcedibile l'esecuzione, invece, promossa dal (solo) creditore diverso dal mutuante in parola¹²⁹

In tal senso non solo la *ratio* della disposizione, ma anche il senso palese delle parole, che appunto prevedono in assenza dei requisiti suddetti l'immediata improcedibilità.

A tale proposito, sebbene la norma si riferisca espressamente solo ai mutui contratti ex art. 44 della L. 457/78 (ovvero privi di contributi pubblici e relativi all'edilizia c.d. convenzionata), si potrebbe ritenere di estendere la disposizione a tutti i casi di mutui erogati per la realizzazione degli scopi sociali dell'edilizia residenziale pubblica e muniti di garanzia dello Stato (ovvero anche ai mutui di c.d. edilizia agevolata)¹³⁰ per i quali vale la stessa *ratio* e lo stesso meccanismo di partecipazione degli IACP¹³¹, ma solo l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale daranno una risposta sul punto.

Inoltre, la norma si presta ad un ulteriore chiarimento, e cioè che l'azione esecutiva non è solo quella esercitata dal precedente ma anche quella del creditore intervenuto che abbia manifestato interesse alla prosecuzione della procedura.

Pertanto deve ritenersi che la procedura esecutiva possa procedere anche quando il mutuante fornito dei requisiti previsti sia anche semplicemente intervenuto (tempestivamente o tardivamente, atteso che si tratterà pur sempre di un creditore privilegiato, con facoltà di promuovere atti esecutivi).

Ma come coordinare la disposizione con i due precedenti commi?

Il coordinamento potrà agire secondo due prospettive:

- nel caso di procedura promossa, o in cui sia intervenuto un mutuante fornito dei requisiti, si dovrà provvedere comunque alle comunicazioni di cui al comma 376, che proteggono un interesse differente, cioè la finalità sociale dell'intervento edilizio, al quale non è certo preposto il creditore precedente. Pertanto, ad esempio, l'eventuale partecipazione dei soggetti di cui al comma 376 potrebbe essere utile a segnalare la più volte ricordata possibile assegnazione del bene all'IACP dopo la terza asta deserta, per non dire della segnalazione all'acquirente della sussistenza di una successiva necessità d'affrancazione, ecc.;
- nel caso di mancata partecipazione dell'ente creditizio, l'avviso di cui al comma 376 deve essere comunque dato sia all'ente creditizio¹³² che agli altri enti interessati, proprio per provocare l'intervento medesimo, salvando così la procedura dalla dichiarazione di improcedibilità.

¹²⁹ In particolare quello sprovvisto dei ricordati requisiti di cui all'art.44, 1° co., l. 457/78: convenzione, decreto di occupazione e inizio dell'espropriazione.

¹³⁰ *Contra* B Ferramosca – M. Iappelli, *Tutela della finalità sociale della edilizia convenzionata ed agevolata ed espropriazione immobiliare cit.*, 493.

¹³¹ A pena di un insanabile disparità di trattamento che potrebbe essere valutata come irrazionale anche sotto il profilo costituzionale.

¹³² Che se munito di ipoteca dovrebbe anche ricevere l'avviso ex art. 498 c.p.c.

Ciò non contrasta con la previsione di “immediata” improcedibilità, posto che la verifica definitiva circa l’assenza dei requisiti, è anzi bene che sia effettuata nel contraddittorio dei soggetti di cui sopra.

In conclusione, deve dirsi, allora, alla luce di tutto quanto fin qui detto, che il comma 378 presenta in effetti una certa portata innovativa (o se vogliamo quantomeno di interpretazione autentica) rispetto ai principi espressi e fino ad oggi maturati nell’ambito della vendita forzata di beni di edilizia residenziale pubblica.

La disposizione, infatti, sembra ammettere proprio l’esecuzione forzata anche su immobili già realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica, ma non ancora assegnati (beni per i quali l’interesse pubblico c.d. prevalente di tutela della finalità sociale potrebbe dirsi non ancora compiutamente realizzato¹³³, e porsi un conflitto con l’interesse del ceto creditorio), ma solo nel caso in cui ad agire sia proprio l’ente erogatore di un particolare finanziamento per la loro realizzazione, munito della garanzia dello Stato (fermo restando che accogliendo la tesi restrittiva, tutto ciò riguarderebbe solo i mutui ex art.44 l. n.457/78¹³⁴).

Essendo qui lo scopo quello di preservare lo stato garante dall’escussione, e subordinandosi l’improcedibilità alla sola condizione dell’assenza dei requisiti più volte richiamati, appare logico che in presenza degli stessi si possa comunque procedere.

Quasi che l’interesse del creditore, qualificato dall’aver stipulato un mutuo per la realizzazione dei beni di edilizia residenziale pubblica, garantito dallo Stato, debba intendersi equiparato *iuris et de iure*, a quello pubblico prevalente cui le norme di edilizia residenziale pubblica sono preordinate.

7. Le procedure concorsuali pendenti e il comma 379.

Anche la formulazione del comma 379 si presta ad una lettura difficoltosa in quanto riguarda le (sole) procedure concorsuali pendenti, ma rinvia a tutti i commi precedenti (il 376 e il 378 certamente norme a regime).

Viene usata l’espressione “*sospende il relativo procedimento al fine di procedere alle verifiche definite ai medesimi commi da 376 a 378*”, confermando l’interpretazione già qui proposta a proposito delle procedure esecutive individuali, cioè che la sospensione sia solo funzionale ad alcune verifiche, da non intendersi in senso tecnico.

Basti qui rilevare ai nostri fini, che la posizione del curatore (per i poteri gestori generali e sostitutivi di quelli del debitore riconosciutagli dall’ordinamento) diversamente da quanto possa accadere in esecuzione individuale, non solo può agevolare la conoscenza dell’esistenza della convenzione e delle sue vicende contrattuali e l’emersione di un finanziamento ai sensi dell’art. 44 L. 457/78 (nel caso di impresa fallita), ma permette anche attività quali l’affrancazione (del diritto di superficie in proprietà o dal prezzo massimo di cessione o dal canone massimo di locazione) da parte del curatore e prima della vendita forzata (nel caso di fallimento del privato cessionario).

8. Conclusioni

La nuova disciplina ha carattere processuale e può essere intesa come volta, più che ad innovare la disciplina della vendita forzata dei beni realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica, ad

¹³³ Per i quali si è posto il dubbio che siano suscettibili di esecuzione forzata a tutela del generico creditore dell’impresa edificatrice. V. supra § 2 sub c).

¹³⁴ e non tutti i mutui c.d. agevolati che godano della garanzia dello Stato.

effettuare un incisivo coordinamento delle normative e degli orientamenti interpretativi preesistenti.

Non si rinviene alcun elemento normativo (che dovrebbe essere esplicito) per sostenere che la vendita forzata debba ora avvenire con i vincoli previsti per quella negoziale.

Sono astrattamente possibili diverse interpretazioni (sia delle fattispecie sostanziali che si intendano essere disciplinate sia della nuova disciplina processuale).

Visto che i commi 376 e 377 definiscono le “nuove” modalità di coinvolgimento di tutti gli enti che potrebbero essere interessati alla circolazione dei beni pignorati, l’interpretazione proposta è quella di ritenere che gli stessi siano sempre applicabili, in tutti i casi in cui il bene pignorato sia stato realizzato in regime di edilizia residenziale pubblica, mentre il comma 378 venga in rilievo nei soli casi in cui sia in essere (e non abbia ancora esaurito i suoi effetti) un finanziamento munito di garanzia dello Stato (o solo uno di quei finanziamenti di cui all’art. 44 L. 457/78).

Il coinvolgimento degli enti potrebbe, infatti, essere inteso come sempre e genericamente funzionale alla trasparenza della vendita (volto a far emergere lo statuto circolatorio del bene, con particolare riguardo alla possibilità successiva di riscattarne la proprietà -se in proprietà superficiaria- o di svincolarne il prezzo da quello massimo di rivendita o dal canone massimo di locazione) e, in taluni casi, opportuno per l’emersione di problematiche inerenti i rapporti con l’ente territoriale (risoluzione della convenzione) o per la verifica dei presupposti per l’applicazione di alcune normative vigenti, ma fino ad oggi di fatto inapplicate per difetto di coordinamento tra i soggetti interessati (partecipazione degli ex IACP all’acquisto di beni in asta).

Il comma 378, invece, sebbene formulato in modo lacunoso, si presta ad una lettura (costituzionalmente orientata) secondo cui, in caso di attualità di un finanziamento per la realizzazione di beni in edilizia residenziale pubblica, garantito dallo Stato (ma per alcuni solo nel caso dei finanziamenti di cui all’art.44, 1° co., l. n. 457/78), l’esecuzione forzata sarebbe procedibile solo se vi sia il suo interesse all’azione esecutiva.

In tale caso, partecipando tale finanziamento all’interesse pubblico prevalente (qualificante l’edilizia residenziale in oggetto), solo l’istituto erogante tale mutuo potrebbe agire in esecuzione forzata sui beni suo tramite realizzati.

Il tutto a tutela dell’interesse dello Stato a non essere chiamato in garanzia laddove il credito restasse insoddisfatto.

Quanto alla nuova disciplina processuale (alla comunicazione dell’avviso previsto, al rilievo della nullità in caso di suo difetto, all’individuazione dell’atto impugnabile e del momento di eventuale preclusione) le diverse interpretazioni possibili, dipendono dal rilievo che si intenda attribuire all’elemento informativo in occasione della vendita forzata (sempre in generale e nell’interesse dei potenziali acquirenti e dell’affidamento del mercato) o ad una certa categoria di interessi pubblici con finalità sociali da ritenere prevalenti rispetto alle ordinarie regole della vendita forzata e dell’attuazione coattiva del diritto di credito (ma solo in taluni casi, ad esempio quando eseguita sia l’impresa edificatrice e ad agire non sia uno di quei mutui qualificati dalla medesima finalità sociale e dalla garanzia dello Stato).

La sospensione, citata due volte nel comma 377 (e poi al successivo comma 379), sembra potersi riferire non tanto all’istituto processuale relativo, quanto al semplice rinvio delle operazioni di vendita per il tempo necessario alla verifica dei presupposti e dei requisiti richiesti dalle varie fattispecie, per consentire poi al giudice di disporre, nel contraddittorio delle parti e degli interessati, la prosecuzione della vendita o la dichiarazione di improseguibilità della procedura.

Restano irrisolti i dubbi sull'individuazione dei casi in cui l'interesse pubblico in gioco possa dirsi prevalente rispetto agli interessi del generico ceto creditorio nonché quelli sulla permanenza e successiva opponibilità ai terzi di eventuali vincoli alla circolazione dei beni pignorati, questioni che grazie alla nuova disciplina processuale e all'auspicato coinvolgimento degli enti interessati potrebbero trovare anche durante il procedimento esecutivo un momento di emersione e soluzione.