

PER CHI COMPRA CASA - IV

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Per **edilizia residenziale pubblica** si intende quella realizzata, direttamente o indirettamente, dallo Stato, per la creazione, a costi ridotti, di abitazioni da assegnare, a condizioni economiche particolarmente favorevoli, a cittadini con redditi bassi o che si trovino in condizioni economiche disagiate.

L'edilizia residenziale pubblica è stata sostenuta con numerose leggi che si sono susseguite nel tempo, a partire dal primo dopoguerra, con il Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165), in base al quale sono nati gli Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.).

Con la legge 865/71 poi l'edilizia residenziale pubblica è stata regolamentata in maniera unitaria e sono stati riorganizzati gli organi e gli enti ad essa preposti. In particolare gli I.A.C.P. sono divenuti gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

L'edilizia residenziale pubblica viene suddivisa solitamente in tre settori:

edilizia sovvenzionata, edilizia convenzionata, edilizia agevolata.

Ogni settore ha determinate caratteristiche. Tuttavia è possibile che ad un determinato intervento di edilizia sovvenzionata o di edilizia agevolata possano applicarsi anche le regole della edilizia convenzionata. Quindi a volte le fattispecie si confondono tra loro.

EDILIZIA SOVVENZIONATA

Per "**edilizia sovvenzionata**" si intende quella diretta a creare abitazioni destinate ai cittadini che si trovino in condizioni economiche disagiate (le cosiddette "case popolari"), quando è realizzata da Enti pubblici (lo Stato, le Regioni e gli altri Enti locali).

Solitamente l'attuazione è demandata direttamente ai Comuni (o alle aziende territoriali per l'edilizia residenziale, ex I.A.C.P.), che individuano le aree idonee alla

costruzione, aree che vengono acquisite da parte del Comune mediante una procedura di esproprio.

Gli alloggi così realizzati possono essere concessi sia in locazione semplice che con patto di futura vendita, sia in proprietà.

Sono state nel tempo promulgate in materia numerose leggi (ad esempio la legge 22 ottobre 1971, n. 865, la legge 8 agosto 1977, n. 513, ed, infine, la legge 24 dicembre 1993, n. 560), per cui la relativa disciplina è piuttosto complessa.

Solitamente, a fronte del vantaggio economico dato dai prezzi agevolati, per evitare comportamenti speculativi e garantire che l'alloggio venga effettivamente usufruito da persone bisognose e meritevoli di assistenza, vengono previsti dal legislatore divieti temporanei di vendita degli alloggi da parte dei primi assegnatari. In caso di inosservanza di questo divieto è prevista la nullità dell'atto di vendita.

L'art. 28 della legge n. 513 del 1977, ad esempio, prevede che: "Per un periodo di tempo di dieci 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". Il periodo di vincolo decennale decorre dalla data di stipulazione del contratto, o dal momento dell'integrale pagamento del prezzo.

L'unità immobiliare può però essere tranquillamente ereditata in qualsiasi momento, perché sono esclusi dal divieto di alienazione gli atti di acquisto *mortis causa*, sia a titolo universale che a titolo particolare, e la divisione.

Tuttavia neanche qualora siano trascorsi i dieci anni e il prezzo sia stato interamente pagato il bene immobile può essere liberamente venduto. Infatti il comma 9 del citato art. 28 stabilisce che, anche qualora si siano verificate le condizioni perché l'alloggio possa essere venduto, opera una prelazione a favore dello I.A.C.P. Quindi l'assegnatario che intenda vendere "deve darne comunicazione al competente I.A.C.P., 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 rivalutato sulla base della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati".

Il diritto di prelazione tuttavia si estingue, come previsto dal comma 25 del medesimo articolo, se l'acquirente versa all'Ente cedente un importo pari al 10% del valore dell'alloggio, calcolato sulla base degli estimi catastali.

Lo I.A.C.P. deve esercitare il diritto di prelazione entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione dell'intenzione di vendere l'alloggio.

Il diritto di prelazione opera dopo il decorso di dieci anni e, quindi, nel momento in cui il divieto di cessione dell'alloggio è venuto meno; deve ritenersi operativo all'infinito, senza limiti di tempo, benchè sempre con riferimento alla prima rivendita del bene da parte del primo assegnatario.

Per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o di proprietà delle Poste, delle Ferrovie e degli Enti di sviluppo rientranti nei piani di vendita disciplinati dalla **legge 24 dicembre 1993, n. 560** "hanno titolo all'acquisto degli alloggi...gli assegnatari o i loro familiari conviventi, i quali conducano un alloggio a titolo di locazione da oltre un quinquennio e non siano in mora con il pagamento dei canoni e delle spese all'atto della presentazione della domanda di acquisto" (articolo unico, comma 6).

Quindi hanno diritto di acquisto i soggetti che già occupano l'alloggio a titolo di affitto.

Se l'assegnatario non intende acquistare l'alloggio, la legge fa nascere un diritto di acquisto in capo a tutti i familiari conviventi, nessuno escluso.

Il comma 6 ultima parte dell'articolo unico della legge 560 stabilisce che "in caso di acquisto da parte dei familiari conviventi è fatto salvo il diritto di abitazione da parte dell'assegnatario".

Il comma 20 prescrive che gli alloggi e le unità immobiliari "non possono essere alienati, anche parzialmente, né può esserne modificata la destinazione, per un periodo di dieci anni dalla data di registrazione del contratto di acquisto e comunque fino a quando non sia pagato interamente il prezzo". La norma prosegue stabilendo che "in caso di vendita gli IACP e i loro consorzi...hanno diritto di prelazione".

Se l'assegnatario, titolare del contratto di locazione, è coniugato in regime di **comunione legale**, si ritiene che l'acquisto dell'alloggio avvenga anche a favore del coniuge in comunione legale.

EDILIZIA AGEVOLATA

Per "**edilizia agevolata**" si intende quella finalizzata alla costruzione di alloggi da destinare a prima abitazione, realizzata da privati con finanziamenti messi a disposizione dallo Stato o dalle Regioni, a condizioni di particolare favore, e con contributi in conto interessi e a fondo perduto.

Può comprendere sia la costruzione di nuovi alloggi che l'acquisto di immobili già edificati.

I finanziamenti possono essere erogati a favore di enti pubblici, cooperative edilizie, imprese, soggetti privati, per la costruzione di abitazioni con caratteristiche non di lusso destinate a persone in possesso di determinati requisiti soggettivi. Sono le imprese di costruzione a richiedere direttamente i finanziamenti alle Regioni o agli enti locali.

Anche l'edilizia agevolata è stata disciplinata da numerose leggi susseguitesesi nel tempo (ad esempio: D.L. 6 settembre 1965, n. 1022, convertito con legge 1° novembre 1965, n. 1179 (artt. 4 e ss.); legge 22 ottobre 1971, n. 865 (art. 72); legge 5 agosto 1978, n. 457 (artt. 14 e ss.); D.L. 15 dicembre 1979, n. 629, convertito con legge 15 febbraio 1980, n. 25 (art. 9); legge 18 dicembre 1986, n. 891 (artt. 1 e 2); legge 17 febbraio 1992, n. 179 (artt. 6 e segg.); e infine legge 30 aprile 1999, n. 136).

A differenza dell'edilizia sovvenzionata, l'edilizia agevolata prevede solitamente divieti temporanei di vendita, la cui inosservanza produce unicamente la decadenza dai vantaggi di natura finanziaria garantiti dagli interventi creditizi della Pubblica Amministrazione, e non la nullità dell'atto di vendita.

La **legge n. 179 del 1992** (c.d. Ferrarini-Botta) ha stabilito che a decorrere dal 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della 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.

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".

Con la **legge 28 gennaio 1994, n. 85** è stato modificato l'articolo 20 della legge sopra citata, con la precisazione che "gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, nei primi cinque anni decorrenti dall'assegnazione o dall'acquisto e previa autorizzazione della Regione, quando sussistano gravi, sopravvenuti e documentati motivi. Decorso tale termine, gli alloggi stessi possono essere alienati o locati".

Quindi l'autorizzazione regionale è richiesta soltanto nel primo quinquennio.

Con il termine "assegnazione" si intende sia l'ipotesi del contratto di locazione, sia quella dell'acquisto in proprietà, anche da parte di socio di cooperativa edilizia e decorre in quest'ultimo caso non dal contratto formale tra cooperativa e socio, ma dall'immissione nel possesso dell'alloggio a lui destinato.

EDILIZIA CONVENZIONATA

E' la fattispecie più frequente, e pertanto sarà trattata più diffusamente.

Si ritiene opportuno dare qualche breve cenno storico di questo genere di edilizia per far capire quanto sia importante sapere quando l'immobile, del quale fa parte l'abitazione che interessa, è stato realizzato e quali normative erano in vigore all'epoca.

La legge 167 del 1962, per rispondere all'esigenza di abitazioni e per favorire i ceti meno abbienti, stabilì che tutti i Comuni italiani con un certo numero di abitanti dovessero dotarsi di un piano decennale per la realizzazione di case economico-popolari. Ciascun Comune doveva individuare le aree da riservare a tali costruzioni e, se opportuno, poteva anche espropriarle. Successivamente la legge 865/1971 regolamentò la procedura stabilendo che il Comune, una volta divenuto proprietario delle aree, individuava le imprese private (cooperative edilizie o altre società costruttrici) che dovevano realizzare gli alloggi a prezzi contenuti per metterli sul mercato a determinate condizioni, previste dalla stessa normativa. Il Comune e la cooperativa edilizia o la società costruttrice dovevano firmare una convenzione (da qui il termine di "edilizia convenzionata") con cui il Comune concedeva l'area da costruire all'impresa costruttrice e nella quale veniva definito il corrispettivo da pagare al Comune, l'intervento edilizio con le sue caratteristiche costruttive, il suo costo di costruzione, gli oneri di urbanizzazione, i termini di inizio e fine lavori, il prezzo di vendita o di assegnazione ed anche i requisiti soggettivi degli acquirenti.

Il Comune quindi agevolava la costruzione, assegnando le aree su cui edificare e facendosi pagare soltanto il costo di acquisizione e le relative opere di urbanizzazione (il cui costo poteva anche essere agevolato); pertanto esisteva un interesse pubblico da tutelare, l'interesse cioè che gli immobili realizzati fossero poi acquistati proprio e soltanto da chi si trovasse in condizioni disagiate; quindi la legge 865 del 1971 stabiliva che in caso di vendita successiva al primo acquisto, le abitazioni potessero essere vendute soltanto a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari.

Questa legge tuttavia regolamentava due casi: quello in cui il Comune assegnava al soggetto costruttore la piena proprietà dell'area, con la conseguenza che il privato

acquirente sarebbe divenuto pieno proprietario dell'alloggio, e quello in cui il comune rimaneva proprietario del suolo e assegnava temporaneamente (da 60 a 99 anni, solitamente per 90 anni) il diritto di fare e mantenere sopra o sotto il suolo una costruzione in **diritto di superficie**.

Cosa è la proprietà superficaria? Si parla di proprietà superficaria quando il proprietario del suolo è diverso dal proprietario della costruzione. E' indifferente che la costruzione sia sopra o sotto il suolo. Nell'edilizia convenzionata il Comune mantiene la proprietà del suolo e concede ad una cooperativa edilizia o ad una società costruttrice il diritto di fare e mantenere sopra o sotto il suolo una costruzione. L'impresa costruttrice quindi vende la proprietà superficaria, che è solo temporanea e, scaduto il termine di durata previsto dalla convenzione, il fabbricato torna di piena proprietà del Comune. Una legge del 1998 (vedi più avanti) ha previsto che i Comuni possono "trasformare" la proprietà superficaria in piena proprietà dietro pagamento di un contributo e la sottoscrizione di una convenzione secondo la legge 10/77.

La legge regolamentava i due casi in modo diverso. Il privato che avesse acquistato un alloggio in piena proprietà non lo avrebbe potuto vendere per dieci anni dal rilascio del certificato di abitabilità, pena la nullità dell'atto. Decorso tale periodo la vendita poteva farsi solo a favore di soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari e ad un prezzo fissato dall'Ufficio Tecnico Erariale. Dopo venti anni il proprietario poteva vendere a chiunque ma doveva "riscattare" tale libertà versando al Comune un importo fissato dallo stesso Ufficio Tecnico Erariale.

Qualora invece il privato avesse acquistato la proprietà superficaria dell'alloggio il Comune poteva stabilire nella convenzione delle condizioni particolari anche relative alle successive rivendite.

Quindi il regime di circolazione degli alloggi acquistati in diritto di superficie era certamente meno vincolante; tuttavia spesso i Comuni applicavano anche in questi casi le stesse limitazioni che la legge prevedeva per gli alloggi in piena proprietà.

Successivamente la legge 179 del 1992, abolì la previsione della nullità dell'atto per le vendite fatte in violazione della sopra citata normativa ed i limiti di rivendita per le abitazioni di piena proprietà. Rimasero solo quelli che erano stati convenzionalmente stabiliti per gli alloggi realizzati in diritto di superficie.

Dopo l'entrata in vigore di questa legge quindi la situazione era la seguente:

- A) Edilizia convenzionata in piena proprietà, già realizzata: in questo caso non era chiaro se il proprietario era ancora vincolato alle norme di legge che gli imponevano di non vendere per dieci anni e che sussistevano al momento della costruzione della sua abitazione, oppure se in seguito all'entrata in vigore della nuova normativa che eliminava i vincoli per la vendita, tutta l'edilizia convenzionata in proprietà fosse stata liberalizzata;
- B) Edilizia convenzionata già realizzata in diritto di superficie: rimaneva vincolata alle limitazioni indicate nella convenzione, anche se erano le stesse previste dalle norme abrogate;
- C) Edilizia convenzionata da realizzare sia in piena proprietà che in diritto di superficie: sarebbe stata regolata soltanto dalle nuove relative convenzioni.

A chiarire lo scenario intervenne la legge 488 del 1998 la quale confermò che la circolazione degli alloggi realizzati in edilizia economico e popolare continuava ad essere limitata, perché stabilì che i Comuni potevano decidere di trasformare, dietro pagamento, il diritto di superficie in piena proprietà e sostituire le vecchie convenzioni stipulate anche prima del 1992 con nuove convenzioni della durata massima di trenta anni, che prevedessero i requisiti soggettivi degli acquirenti e le modalità di determinazione del prezzo di cessione.

E questa è l'attuale situazione giuridica che regola questo settore dell'edilizia cosiddetta convenzionata per il quale quindi sono sempre previsti limiti e controlli nella rivendita degli alloggi.

Il proprietario di un'abitazione e relative pertinenze realizzata con le norme dell'edilizia convenzionata deve essere consapevole che può vendere solo al prezzo determinato secondo i criteri previsti in convenzione e solo a soggetti che abbiano tutti i requisiti previsti nella stessa convenzione. Quindi anche l'eventuale mutuo richiesto dall'acquirente dovrà essere proporzionato a quel prezzo.

Cosa deve fare quindi un acquirente che fosse interessato a comprare un'abitazione realizzata in edilizia "convenzionata"?

Deve per prima cosa chiedere copia dell'atto di acquisto (cosiddetto "rogito") e possibilmente anche della convenzione stipulata tra il Comune dove si trova l'immobile e la società costruttrice. Siccome si tratta di atti notarili che vanno trascritti nei Pubblici Uffici, è sempre possibile averne una copia. Dalla lettura dei due atti sarà possibile capire:

- Se i venditori sono pieni proprietari o proprietari superficiali con un diritto limitato nel tempo.
- Se esistono dei limiti alla libera circolazione dell'immobile che, solitamente, sono relativi ai requisiti soggettivi degli acquirenti ed al prezzo, ma a volte prevedono anche un diritto di prelazione a favore del Comune.

Quali sono i requisiti soggettivi degli acquirenti ? Sono quelli stabiliti in convenzione per quella determinata iniziativa immobiliare. Infatti ogni convenzione può richiedere dei requisiti diversi. Di solito riguardano:

- a) la cittadinanza italiana o di altro Stato facente parte della Unione Europea; recentemente a volte, in alternativa alla cittadinanza, si chiede la residenza nel comune da un certo numero di anni;
- b) la residenza nel Comune ove è situata la casa agevolata o nei Comuni limitrofi;
- c) un reddito non superiore a determinati limiti stabiliti dal CIPE;
- d) la non possidenza di altra abitazione nel Comune dove si trova la casa interessata;
- e) la mancanza di precedente assegnazione in proprietà di altra casa costruita con contributi o finanziamenti pubblici.

Cosa succede se un acquirente non ha i requisiti previsti dalla convenzione?

Solitamente è la stessa convenzione che regola le conseguenze della vendita a soggetti privi dei requisiti richiesti. L'atto di vendita non è nullo ma le conseguenze potrebbero essere molto gravi e consistere in sanzioni amministrative pecuniarie o anche arrivare alla decadenza dalla concessione dell'area, con la conseguenza che il Comune potrebbe tornare proprietario dell'abitazione.

Chi controlla i requisiti soggettivi dell'acquirente? Solitamente lo stesso Comune nel cui territorio si trova l'immobile da vendere. L'acquirente deve provare al Comune di possedere tutti i requisiti richiesti dalla convenzione o dalla legge per rendersi acquirente, producendo la documentazione richiesta (ad esempio la dichiarazione dei redditi per dimostrare che non ha un reddito superiore a quello massimo fissato per poter acquistare) e rilasciare una dichiarazione giurata che viene autenticata dallo stesso Comune, dalla quale risulta che possiede questi requisiti. La dichiarazione deve essere portata al notaio che la allega all'atto di vendita. Tuttavia non esiste una regola di legge in materia.

Come si determina il prezzo di vendita? Anche per conoscere il prezzo al quale è possibile vendere è necessario consultare la convenzione, perché contiene i criteri per determinare il prezzo corretto. Solitamente è necessario rivalutare il prezzo della prima vendita -o assegnazione- agli indici ISTAT. Siccome non è sempre agevole fare questi calcoli, a volte gli stessi Comuni offrono il servizio di calcolare il prezzo di vendita aggiornato dell'immobile, applicando le norme previste nella convenzione. In alternativa sarà lo stesso notaio scelto per ricevere l'atto di vendita (o altro notaio di fiducia delle parti) a comunicare il prezzo al quale è possibile vendere.

Cosa succede se un privato acquista pagando un prezzo superiore a quello determinato dalla convenzione? Fermo restando che è un caso di violazione degli obblighi assunti dal venditore e quindi sanzionabile secondo le previsioni contenute nella convenzione, se è intervenuta la convenzione di "trasformazione" che ha sostituito quella originaria, l'accordo sul prezzo fissato in violazione di quello indicato in convenzione è nullo, con la conseguenza che l'acquirente può chiedere la restituzione della parte di prezzo eccedente quella dovuta, a sensi dell'art.18 D.P.R. 380/2001.

Questa norma è ritenuta applicabile in tutti i casi di pagamento eccedente il dovuto, pur in mancanza di una specifica previsione di legge.

E' sufficiente consultare l'atto di provenienza e la convenzione? No. Il notaio prima di ricevere l'atto di vendita fa dei controlli presso i Pubblici Registri dove trova pubblicati soltanto gli atti già stipulati.

Per questo motivo si consiglia di consultare anche l'Ufficio Tecnico del Comune perché i singoli Comuni, senza fare atti notarili e quindi senza la relativa "pubblicità", possono aver deliberato di offrire ai proprietari superficiali di una determinata iniziativa immobiliare, di "trasformare" il diritto di superficie in piena proprietà, stabilendo quali siano gli oneri a carico del richiedente. Tale "trasformazione" tuttavia non è automatica, perché richiede sempre un atto notarile, da trascriversi nei Pubblici Registri, cioè una nuova convenzione che modifica e sostituisce quella precedente, nella quale si stabiliscono nuovi criteri per la determinazione del prezzo e/o nuovi requisiti soggettivi degli acquirenti. Gli obblighi di questa nuova convenzione durano trenta anni a partire dalla data della prima convenzione.

Quindi, se consultando l'Ufficio Tecnico Comunale si venisse a sapere che il Comune ha offerto ai proprietari di "trasformare" il diritto di superficie in piena proprietà, i venditori non lo avessero ancora fatto e l'acquirente volesse acquistare la piena proprietà, ci sono due possibilità: o il venditore, prima della vendita, riscatta dal Comune la piena proprietà, da cedere poi al proprio acquirente, oppure vende la proprietà superficaria e successivamente l'acquirente firma la nuova convenzione con il Comune.

Inoltre il Comune, senza che ciò venga esplicitato in convenzione, potrebbe anche aver previsto un diritto di prelazione a proprio favore in caso di "rivendita" di immobili costruiti in edilizia convenzionata. In tal caso il venditore dovrà comunicare al Comune che intende vendere indicando il prezzo, le condizioni di vendita e il nominativo dell'acquirente ed il Comune avrebbe diritto di acquistare a parità di condizioni.

Se il prezzo dovuto fosse inferiore al valore catastale, l'Ufficio del Registro potrebbe accertare un prezzo superiore? Il caso è raro ma può verificarsi. A volte il prezzo determinato dalla convenzione è inferiore a quello determinato moltiplicando la rendita catastale dell'immobile per i coefficienti previsti dalla legge (cosiddetto valore catastale o valore fiscale). In tal caso, fermo restando il prezzo della convenzione, è consigliabile sottoporre comunque la vendita alla tassazione dovuta sulla base imponibile calcolata secondo i dati catastali per evitare accertamenti sul prezzo.

a cura di Monica De Paoli e Maria Nives Iannaccone

Allegato al N. 5 Settembre 2009 - anno XXII di FederNotizie

Edito a cura dell'Associazione Sindacale Notai della Lombardia - iscritto
Il 13.5.1988 al n.345 nel Registro della Stampa del Tribunale di Milano.
Pubblicazione non in vendita, inviata a tutti gli iscritti delle associazioni
sindacali notarili. Direzione e Redazione: via Cernaia, 2, 20121 Milano
E-mail redazione@federnotizie.org - web www.federnotizie.org
Direttore Responsabile: Egidio Lorenzi
Stampato da Tipografia Levati vicolo Serbelloni n.3 - 20064 Gorgonzola