

Tribunale Ordinario di Tivoli
Il Giudice delle Esecuzioni Immobiliari

Letta la relazione dell'esperto stimatore;

vista la produzione documentale allegata;

rilevato come da essa emerga come il titolo di acquisto della proprietà superficiaria in capo alla società esecutata sia costituito da una Convenzione attuativa del Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.) risalente al 1990;

rilevato come l'esame di quest'ultima rilevi la presenza di diverse clausole astrattamente idonee ad incidere sulla posizione dell'aggiudicatario (quale avente causa) e segnatamente: 1) clausola di inalienabilità; 2) clausola di decadenza in caso di inosservanza degli obblighi convenzionali; 3) clausola contenente la riserva all'assenso da parte della P.A. previa verifica dei requisiti soggettivi in capo all'acquirente in caso di alienazione; 4) clausola di prezzo massimo di cessione;

tanto premesso, questo Giudice ritiene necessario svolgere le seguenti

OSSERVAZIONI DI DIRITTO

1. Sul contenuto delle Convenzioni attuative dei Piani per gli Insediamenti Produttivi.

Contestualmente all'atto con il quale viene costituito il diritto di superficie o ceduto il diritto di proprietà sulle aree sulle quali dovranno essere realizzati gli insediamenti produttivi, il Comune da una parte e l'acquirente o il concessionario dall'altra devono stipulare una convenzione per atto pubblico, nella quale vengono disciplinati "gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza" (art. 27, ultimo comma, della Legge 22 ottobre 1971, n. 865).

Il legislatore non ha, tuttavia, determinato preventivamente il contenuto (seppur minimo) di siffatte convenzioni urbanistiche: nella norma si ha solo riguardo al tipo di diritto assegnato (proprietà o superficie) ed al suo conseguente statuto disciplinare e nonché nel sopra ricordato richiamo del suddetto art. 27, ultimo comma della Legge n.865 del 1971, alla previsione di oneri e sanzioni.

L'art. 27 della L. n. 865 del 1971 nulla, poi, statuisce in merito all'obbligo di effettuare la trascrizione nei registri immobiliari della convenzione. Tuttavia, un siffatto obbligo, che grava su tutti i pubblici ufficiali che hanno ricevuto tale atto, nasce, senz'altro, dal necessario rispetto dell'art. 2643 c.c., atteso che essa comporta il trasferimento della proprietà o la costituzione del diritto di superficie di un bene immobile.

Come accennato l'art. 27 ultimo comma della legge 22 ottobre 1971, n. 865 prevede che nella convenzione vengano disciplinati degli innominati “oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza”.

Da tale ultima disposizione, origina certamente la legittimazione all'inserimento nella convenzione P.I.P. da stipulare, di oneri e di sanzioni per la loro inosservanza, in virtù dei quali potranno poi essere azionati gli ordinari meccanismi civilistici previsti per gli inadempimenti contrattuali o consentito il ricorso alla verifica di termini o di condizioni risolutive o ancora alla introduzione di fattispecie di cui all'art.1456 c.c. , fatto salvo in ogni caso il ricorso a meccanismi risarcitori. Costante è invece la dottrina nell'affermare che non si potranno attivare ipotesi caducatorie generali legate ai meccanismi dell'invalidità, né potranno essere introdotte clausole che colleghino ad inadempimenti la possibilità di ricorrere alla dichiarazione della massima sanzione della nullità, la cui previsione è, invece, devoluta alla volontà del solo legislatore e che non può certo trovare la propria fonte nel dettato del tutto generico sul punto dell'ultimo comma del ricordato art. 27 della Legge n.865 del 1971. È opportuna, a questo punto, un'indagine delle più frequenti ipotesi che la prassi offre all'interprete in materia, in quanto essa trova un diretto riscontro nella Convenzione posta all'attenzione di questo Giudice.

A) Definizione del prezzo di assegnazione.

L'art. 27 della L.22 ottobre 1971, n. 865 dispone che le aree comprese nel piano approvato sono espropriate dai Comuni o loro consorzi secondo quanto previsto dalla legge n.865 del 1971 in materia di espropriazione per pubblica utilità e dal Testo Unico di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Conseguentemente, il prezzo di assegnazione del diritto di proprietà o di costituzione del diritto di superficie non può essere inferiore al costo per l'acquisizione delle aree stesse da assegnare, in quanto genererebbe una rendita di posizione del tutto ingiustificata in capo all'assegnatario. Come osservato da attenta e condivisibile dottrina, tale limite può certamente essere inserito mediante un'apposita clausola nella convenzione da stipulare in modo da chiarire, perfettamente ed espressamente, i rapporti negoziali tra il Comune e il soggetto assegnatario; pertanto, nelle ipotesi in cui vi sia una definizione successiva alla sottoscrizione della convenzione della moneta definitiva di esproprio, l'assegnatario dovrà versare, in ogni caso, all'ente territoriale la somma differenziale. Un siffatto obbligo nasce direttamente dalla legge e prescinde da qualsivoglia richiesta che sia formulata dall'ente territoriale, con il limite temporale evidente di cui all'art.2935 c.c.; il termine prescrizionale non può che interrompere, infatti, definitivamente, l'esercizio della pretesa economica del Comune (Tar Toscana, sez. Firenze I , 13 luglio 2006, n.3100). L'obbligo di versare al Comune le maggiori somme dovute dall'ente territoriale all'ablato pro quota rispetto all'intero compendio, non ha, comunque, natura reale, non potendo essere ricondotto né all'onere reale né all'obbligazione propter rem, che richiedono entrambi una specifica statuizione da parte del legislatore ordinario. La previsione contrattuale di un siffatto obbligo permette piuttosto una maggiore chiarezza dei rapporti negoziali e senz'altro svolge un'utile funzione di prevenzione processuale, proprio in considerazione degli interessi pubblici in gioco.

B) I divieti di alienazione per i fabbricati edificati in zona P.I.P.: la loro natura convenzionale.

La legge n. 865 del 1971 non prevede, inoltre, alcuna ipotesi di divieto temporaneo di alienazione dei fabbricati produttivi e loro pertinenze, realizzati all'interno del perimetro destinato

all'attuazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi; inoltre, non è stata introdotta dal legislatore alcuna sanzione di nullità dell'atto, in caso di sua (presunta) violazione. Siffatti divieti, in realtà, che erano stati imposti solo ed esclusivamente per le assegnazioni di immobili abitativi facenti parte di fabbricati condominiali posti all'interno di aree PEEP, sono stati nel tempo variamente declinati, per effetto degli interventi normativi di un legislatore troppo distratto o forse confusionario e di una giurisprudenza troppo formalista, in relazione alle concessioni in diritto di proprietà o in diritto di superficie, con la previsione iniziale della sanzione della nullità per la violazione di alcune regole in ordine alla circolazione (in relazione al delta del prezzo eccedente quello imposto), poi affievolita nella sanzione affievolita della inefficacia, attualmente prevista. Per i piani PEEP, la sanzione della nullità originariamente statuita dal legislatore, trovava la propria ragione nel fatto che l'assegnazione dell'alloggio a prezzo politico era stata effettuata a favore di ceti meno abbienti per la soddisfazione dell'interesse ad abitare, costituzionalmente garantito, escludendo la possibile rivendita immediata o temporalmente ravvicinata a scopo speculativo a prezzo di mercato, dimostrando implicitamente, in tal modo, per converso di non aver avuto alcuna necessità dell'abitazione così attribuita a prezzo calmierato. Per i piani P.I.P. manca, invece, qualsivoglia previsione legislativa, in tale senso. L'area viene assegnata ad un soggetto strutturalmente sottoposto alle leggi economiche di mercato per le sue qualità soggettive di imprenditore per l'edificazione di un manufatto destinato allo svolgimento di un'attività produttiva. In tal caso, la legge non pone alcun divieto di alienazione o cessione del fabbricato su detta area costruito, né delle sue pertinenze, né prevede nullità analoghe a quelle previste per il piano PEEP, né stabilisce prescrizioni particolari sul contenuto della convenzione con il Comune, fatta salva la previsione generica di obblighi e sanzioni di cui all'ultimo comma dell'art.27 della L. n.865 del 1971 di contenuto convenzionalmente determinabile in funzione della salvaguardia dell'interesse pubblico in gioco. Nessun divieto legale, insomma, concerne la circolazione dei manufatti già edificati con destinazione compatibile con le regole del Piano per gli Insediamenti Produttivi e le loro pertinenze. L'esclusione della presenza di vincoli legali, sanzionati con la nullità in questo ambito, non

preclude, tuttavia, la possibilità che il Comune preveda, nei rapporti convenzionali, alcune limitazioni alla circolazione dei manufatti produttivi come realizzati all'interno del perimetro territoriale del Piano per gli Insediamenti Produttivi. Si tratterà, in concreto, in tali ipotesi di divieti convenzionali di alienazione, comunque essi siano modulati ed articolati. Si potrà trattare in concreto della previsione di divieti di alienazione generali o generici o di divieti articolati su peculiari tipologie di negozi che costituiscono per l'ente territoriale espressione di un'intenzione speculativa dell'assegnatario e pertanto ledono l'interesse pubblico sottostante. Si potrà trattare ancora di divieti ancorati al rilascio dell'agibilità, dal punto di vista temporale, di solito con l'introduzione di un limite quinquennale. Appare, comunque, del tutto pacifica in dottrina, quale che sia la declinazione del divieto all'interno della convenzione stipulata con l'assegnatario, la riconduzione di siffatti vincoli alla disciplina dell'art. 1379 c.c., secondo la quale, appunto, essi devono rispondere ad un apprezzabile interesse di una delle parti; ciò implica conseguentemente l'efficacia obbligatoria di tali patti solo tra le parti, la loro inopponibilità ai terzi ed infine il loro carattere temporaneo, dovendo siffatti limiti essere certamente contenuti entro apprezzabili canoni temporali. Tale considerazione non muta poi in considerazione degli interessi pubblici in gioco, che senz'altro hanno in materia carattere conformativo del diritto di proprietà. È vero che nessun dubbio sussiste in ordine alla ricostruzione degli interessi in gioco, rispettivamente del privato ad ottenere un permesso di costruire funzionale alle sue esigenze d'impresa e della pubblica Amministrazione al rispetto della programmazione urbanistica e con essa dell'assetto urbanistico edilizio del territorio. Tale ultimo interesse, sia pure di rango pubblico, non è, però, assistito da un'adeguata norma di legge proibitiva e deve essere, quindi, regolato dalle ordinarie disposizioni civilistiche, anche sul piano sanzionatorio. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla previsione di meccanismi risolutivi espressi ai sensi dell'art. 1456 c.c. in ipotesi di violazione di alcune regole convenzionali alle quali l'Ente territoriale assegnante attribuisce peculiare importanza. I limiti alle scelte comunali sono, infatti, regolati dalle norme urbanistiche vigenti ed in particolare dall'ultimo

comma del ricordato art.27 della L. n.865 del 1971, che offre senz'altro un fondamento alla imposizione peculiare di obblighi e alla previsione di sanzioni convenzionali.

C) Le clausole in ordine al prezzo massimo di cessione, divieto di locazione o massimo canone di locazione.

Analoghe considerazioni devono essere svolte in ordine alle clausole che prevedano prezzi massimi di cessione, divieti di locazione (anche diversamente articolati) o limitazioni alla locazione dei manufatti realizzati all'interno del perimetro territoriale del Piano per gli Insediamenti Produttivi. Per i piani P.I.P. manca, infatti, qualsivoglia previsione legislativa preclusiva, a differenza di quanto previsto, con modulazioni articolate temporalmente per le unità immobiliari residenziali rientranti nell'ambito di un piano PEEP. Nessun divieto legale, insomma, anche con riferimento a tali ipotesi, concerne la circolazione dei manufatti già edificati con destinazione compatibile con le regole del Piano per gli Insediamenti Produttivi e delle loro pertinenze. Non è parimenti preclusa, comunque, la possibilità che il Comune preveda nei rapporti convenzionali prezzi massimi di cessione, divieti di locazione o limitazioni alla locazione, o ancora limitazioni soggettive al subentro che non siano strettamente legate alla destinazione urbanistica del bene. In particolare va prestata particolare attenzione al rischio della lottizzazione abusiva di cui all'art. 30 comma 1 del Testo Unico Edilizia, in ipotesi di acquisto o subentro di soggetto (anche entificato) privo dei necessari requisiti soggettivi. In ogni caso anche siffatti vincoli andranno ricondotti, pacificamente, alla disciplina dell'art. 1379 c. c. . Particolare attenzione dovrà essere rivolta – anche in tali ipotesi - alla previsione convenzionale di meccanismi risolutivi espressi ai sensi dell'art.1456 c.c. in ipotesi di violazioni di alcune regole negoziali. Tale considerazione risente degli interessi pubblici in gioco, che senz'altro giocano in materia un ruolo essenziale.

D) Le clausole in ordine alla decadenza, alla risoluzione di diritto, alle penali in caso d'inadempimento ed in generale alla previsione di meccanismi sanzionatori, all'obbligo di informare il Comune per consentirgli l'assenso sul soggetto acquirente, ai patti di prelazione.

L'art.27 della L. n.865 del 1971 prevede che nella convenzione, per atto pubblico, debbano essere disciplinate le sanzioni per la inosservanza degli obblighi in esse imposti. Si tratta di sanzioni disposte in occasione della convenzione stipulata per l'inadempimento delle prescrizioni nella medesima imposte. Dalla prassi si rileva che può trattarsi, in via esemplificativa, di sanzioni di tipo pecuniario, di previsioni di specifiche forme di decadenza (in specie in caso di costituzione del diritto di superficie) o di risoluzione della convenzione (in caso di assegnazione del diritto di proprietà) . Trattandosi di clausole contrattuali, che operano, senza dubbio, all'interno del perimetro delineato dall'art.1379 c.c. già ricordato, con riferimento ad esse è stata posta la ulteriore se valgano esclusivamente fra le parti o trovino applicazione anche per i terzi . Va, innanzitutto, esaminata la posizione giuridica delle aree incluse nei P.I.P., espropriate ed in attesa di essere assegnate in proprietà ovvero concesse in godimento ad operatori economici, pubblici o privati. Nessun aiuto all'interprete proviene dall'esame dell'art. 27 legge 865/1971, che non contiene la previsione di cui all'art. 35 della stessa legge, per la quale è statuito espressamente che le aree espropriate destinate ai Piani PEEP entrano a pieno titolo a far parte del patrimonio indisponibile del Comune. In realtà, la destinazione di tali aree al soddisfacimento di una specifica finalità d'interesse pubblico (Cass. 10 luglio 1986, n. 4496) può condurre a ritenere che anche le aree espropriate all'interno del perimetro territoriale definito dal Piano per gli Insediamenti Produttivi facciano anch'esse parte del patrimonio indisponibile del Comune. Non vi è ragione per attribuire a due vicende analoghe diverse soluzioni giuridiche, proprio in considerazione della lettura assiologica della materia. Se si accetta una tale analisi, come pare ineludibile, la pubblica Amministrazione deve emettere un provvedimento di natura concessoria che attribuisce al privato una posizione giuridica nuova tutelabile in astratto dinanzi al Giudice Amministrativo (in tal senso depone Cass. SS. UU, 15 maggio 1984, n. 2952, nella quale si legge che "è di tutta evidenza, anche attraverso il testo esplicito della norma, che l'assegnazione in superficie dà luogo ad una ipotesi di concessione, costitutiva di posizioni soggettive tutelabili dinanzi al giudice amministrativo").

Un tale provvedimento costituisce il fondamento della convenzione urbanistica da stipularsi con l'assegnatario, in base alla quale la congerie di diritti e doveri reciproci tra le parti (ente territoriale e assegnatario) si articola e si modula.

Le medesime caratteristiche vanno attribuite ai patti di prelazione convenzionali, soggetti anche essi al limite di cui all'art.1379 c.c.. Ipotesi di tale fatta più frequente è la previsione di un titolo preferenziale di assegnazione delle aree poste all'interno del perimetro dei suddetti Piani a coloro che sono già proprietari delle aree stesse prima dell'inizio della procedura di esproprio, dotati di peculiari qualità soggettive (Consiglio di Stato, sez. IV, 23 marzo 1987, n. 168) . Diversa efficacia ha, invece, l'unica ipotesi di prelazione legale vigente, disciplinata dall'art. 27 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865 per la quale tra più istanze concorrenti è attribuita la preferenza a "quelle presentate da enti pubblici e aziende a partecipazione statale nell'ambito dei programmi già approvati dal CIPE", proprio perché discende direttamente dalla legge.

2. Sulla sua opponibilità delle clausole contenute nelle Convenzioni P.I.P. ai terzi aventi causa in generale.

Fatte queste premesse, occorre ora interrogarsi in ordine all'opponibilità ai terzi acquirenti delle clausole summenzionate. La soluzione della questione discende essenzialmente dalla natura giuridica che a simili accordi si voglia riconoscere (privatistica o pubblicistica). Secondo un orientamento consolidato della Cassazione dette convenzioni hanno la natura giuridica di contratti a contenuto peculiare, inseriti all'interno di uno specifico procedimento amministrativo definito per legge, pur restando integra, nonostante eventuali patti contrari, la potestà pubblicistica del Comune di recedere dal vincolo contrattuale per sopravvenute esigenze dell'ente (Cass. 25 luglio 1980, n. 4833 e Cass. 19 aprile 1984, n. 2567).

Come osservato da attenta dottrina, in tale luce le clausole contenute nella convenzione sono regolate alla stregua di un contratto disciplinato dal diritto privato, che deve essere trascritto a

norma dell'art.2643 c.c. nei pubblici registri immobiliari, ma è soggetto ai detti condizionamenti derivanti dal diritto pubblico, in funzione degli interessi pubblici in gioco. Se è vero che l'art. 1372, c.c., dispone che il contratto non produce effetto rispetto ai terzi, la dottrina ha variamente tentato di estendere l'effetto vincolante di alcuni dei patti contenuti in tali convenzioni talora facendo richiamo alla natura normativa della convenzione, talaltra al contenuto programmatico di conformazione dello statuto del bene, talaltra ancora agli effetti reali derivanti da una esatta individuazione del bene sul piano edilizio ed urbanistico, talaltra ancora con riguardo all'istituto degli oneri reali.

Secondo una risalente impostazione del Consiglio Nazionale del Notariato tutte le clausole (diverse da quella che preveda la nullità per violazione di divieti convenzionali, da stimarsi sempre nulla) devono ritenersi applicabili ai successivi acquirenti del bene, per quella sorta di effetto traslatizio che va attribuito al contenuto della convenzione con il Comune, dato il suo ruolo di puntello all'atto di concessione del bene.

Questa non può essere condivisa alla luce dei più recenti arresti della Suprema Corte in tema di convenzioni urbanistiche, tra le quali sono certamente sussumibili le convenzioni P.I.P.

A tal proposito occorre richiamare il consolidato orientamento della Cassazione che distingue tra clausole che siano espressione di disposizioni inderogabili e clausole espressione della libertà negoziale della P.A. Solo con riferimento alle prime, infatti, gli ermellini riconoscono l'opponibilità del contenuto pattizio anche a prescindere dalla sua trascrizione (Cass. Sez. Un., 26 maggio 2015 n. 18135), mentre con riferimento alle seconde esso assume carattere necessario, a guisa di una forma di pubblicità notizia sui generis (Cass. n. 9508 del 27 settembre 1997 e nello stesso senso Cds, sezione quarta, sentenza n. 2221/2023).

Orbene, poiché come già chiarito la Legge 22 ottobre 1971, n. 865 non prevede per le convenzioni P.I.P. clausole inderogabili, pare evidente come esse siano opponibili agli acquirenti solo ove oggetto di trascrizione.

Tanto chiarito occorre chiedersi se simili conclusioni possano valere anche nell'ipotesi di vendita forzata.

3. Sulla sua opponibilità delle clausole contenute nelle Convenzioni P.I.P. all'aggiudicatario in caso di vendita forzata.

E' necessario ancora una volta applicare alla convenzioni in esame i principi fissati dalla Suprema Corte con riguardo alle convenzioni urbanistiche in generale e tratteggiati con particolare riguardo alla figura delle convenzioni E.R.P..

Ebbene, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente seguito la tesi secondo cui i vincoli soggettivi ed oggettivi degli immobili di edilizia residenziale pubblica non sono opponibili alle procedure esecutive immobiliari. Prevedere limiti di prezzo ovvero limitare la platea dei potenziali acquirenti ai soli soggetti in possesso dei requisiti soggettivi per l'assegnazione dell'immobile, infatti, significa pregiudicare la vendibilità del bene, frustrando la finalità liquidativa propria della procedura esecutiva. Come è stato notato, è questa l'impostazione di una delle prime e più longeve decisioni sul punto, ancora oggi costantemente applicata: la sentenza della Corte di cassazione n. 6748/1987, la quale ha escluso l'opponibilità delle limitazioni normative alla circolazione dei predetti beni alle procedure di espropriazione forzata, ritenendole efficaci esclusivamente in relazione agli atti volontari di disposizione compiuti dagli assegnatari, concludendo testualmente: «gli alloggi di edilizia economica e popolare assegnati e ceduti senza riserva di proprietà possono essere oggetto di pignoramento da parte dei creditori degli assegnatari e, quindi, possono anche essere venduti all'asta a chiunque partecipi alla gara a conclusione della procedura esecutiva, ancor prima che sia trascorso il decennio di cui agli artt. 29 l. 60/1963 e 28, quinto comma, l. 513/1977 e

indipendentemente dal possesso, da parte dell'acquirente, dei requisiti prescritti per la cessione originaria di quei medesimi alloggi”.

Dunque la Cassazione esclude l'applicabilità alla vendita forzata di qualsiasi clausola limitativa presente nella convenzione in ordine alla vendita, ivi compresa quella relativa al prezzo massimo di cessione.

Tuttavia nulla ha precisato in ordine alla vendita successiva posta in essere dall'aggiudicatario/assegnatario che intendesse rivendere l'immobile.

Secondo la tesi condivisibilmente sposata dagli uffici giudiziari di merito, tornandosi in un ambito di stampo negoziale, tutti i vincoli (se opponibili e non caducati) dovrebbero riprendere vigore in detta vendita successiva.

Queste conclusioni non possono essere messe in discussione con riguardo alle convenzioni P.I.P. per effetto dell'introduzione dell'art. 1, commi 376 e 377 della legge 30 dicembre 2020 n. 178.

Ed invero la normativa menzionata trova applicazione solo con riferimento ad immobili realizzati tramite finanziamenti pubblici, caratteristica questa estranea alle convenzioni in esame.

4. Conclusioni.

Alla luce delle superiori osservazioni, va escluso che nel caso posto all'attenzione di questo Giudice le clausole contenute nella convenzione possano determinare un diverso atteggiarsi delle condizioni della vendita forzata.

E invece ben possibile che, ove esse siano state oggetto di precipua trascrizione (anche nel quadro D della nota, Cds, sezione quarta, sentenza n. 2221/2023), la loro efficacia torni ad operare in caso di futura alienazione da parte dell'aggiudicatario.

In questa ipotesi sarà necessario riportare nella descrizione inserita nell'ordinanza ex art.569 cpc e nell'avviso di vendita la presenza di detti vincoli (precisandone l'estensione, la durata e la tipologia).

Sotto altro profilo, come già rimarcato, occorre verificare che non sussista un rischio concreto di lottizzazione abusiva di cui all'art. 30 comma 1 del Testo Unico Edilizia, in ipotesi di acquisto o subentro di soggetto privo dei necessari requisiti soggettivi.

P.Q.M.

Dispone l'immediata sospensione delle operazioni di vendita.

Ordina all'esperto stimatore, previa interlocuzione con i competenti uffici comunali, di verificare:

- 1) la trascrizione delle clausole contenute nella suddetta convenzione;
- 2) l'esistenza di un rischio concreto di lottizzazione abusiva.

Concede a tal fine termine di giorni 40 per depositare una relazione.

Rinvia per la sua valutazione all'udienza del 12.3.26 ore 9.30

Si comunichi

Tivoli, 08/01/2026

Il Giudice delle Esecuzioni Immobiliari

Dott. Francesco Lupia