

**Tribunale Ordinario di Tivoli  
Il Giudice delle Esecuzioni Immobiliari**

Lette le note di udienza;

letta la relazione del custode giudiziario, dalla quale emerge che oggetto del pignoramento sia la proprietà superficiaria su bene immobile edificato ai sensi e per gli effetti della Legge 18 aprile 1962, n. 167 e, pertanto, in edilizia economica e popolare;

rilevato come il custode giudiziario sottoponga a questo Giudice l'opportunità di: 1) procedere agli avvisi ex art. 1 L. 178/20 commi 376 e 377; 2) estrarre la convenzione con la quale il Comune ha concesso il diritto di superficie alla cooperativa che ha edificato il fabbricato al fine di verificare la persistenza del prezzo massimo di cessione, ove previsto, da indicare nell'apposito avviso di vendita, i requisiti soggettivi imposti agli acquirenti e gli oneri di affrancazione del diritto di superficie in piena proprietà e la rimozione dei vincoli (prezzo massimo di cessione);

tanto premesso, questo Giudice ritiene opportuno formulare le seguenti

**OSSERVAZIONI DI DIRITTO**

**1. Sull'ambito applicativo dell'art. 1, commi 376, 377, 378 e 379 legge 30 dicembre 2020 n. 178 e sull'operatività del c.d. prezzo massimo di cessione nelle procedure esecutive immobiliari.**

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, recanti il seguente 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.*”

Il plesso normativo appena riportato è stato inciso da una recente e significativa pronuncia della Consulta (Sentenza 211/2024), che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 378, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), ha tuttavia altresì precisato la ratio dei restanti commi (376 e 377) non colpiti da censura di incostituzionalità. Come rimarcato dalla Consulta, dette disposizioni appaiono unitariamente volte a tutelare le finalità sociali cui è preordinato il settore dell'edilizia residenziale pubblica (“la finalità

sociale degli immobili”) per il caso in cui i beni immobili realizzati tramite tale edilizia siano sottoposti ad esecuzione forzata. La stessa Corte Costituzionale, tuttavia, evidenzia come “secondo una diversa prospettazione, l’onere di comunicazione dovrebbe, invece, agevolare la possibilità per il comune, reso edotto della procedura, di far valere vicende correlate alla convenzione”.

Quanto ai limiti di opponibilità della clausole contenute nelle convenzioni, va premesso che, secondo un consolidato orientamento pretorio anteriore all’introduzione della normativa in esame, essa fosse limitata ai trasferimenti negoziali, mentre era esclusa per le vendite forzate anche con riguardo alla disciplina imperativa del prezzo massimo di cessione.

Come osservato da attenta dottrina, prima dell’introduzione di tale disciplina la giurisprudenza di legittimità (Sezioni Unite n. 18135/2015) 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”.

Secondo detto orientamento di legittimità la garanzia di non consentire operazioni speculative, da un lato, era dato dalla stessa natura dell’espropriazione forzata e, dall’altro lato, era temperata dalla necessità per l’aggiudicatario di procedere, comunque, alla rimozione del vincolo, qualora intendesse rivendere l’immobile senza rispettarlo.

In tema di trasferimenti negoziali giova inoltre rammentare come Sezioni Unite del 6 luglio 2022 n. 21348 abbiano precisato come le convenzioni PEEP e le convenzioni Bucalossi sono accomunate dal medesimo regime giuridico; ciò significa che esse vanno osservate unitariamente; – in tal senso, il vincolo del prezzo massimo di cessione sia degli immobili di edilizia residenziale pubblica (convenzioni PEEP) che di quelli costruiti a seguito di convenzioni che hanno beneficiato dello scomputo degli oneri di urbanizzazione (convenzioni Bucalossi) permane anche a seguito della prima cessione, fino a quando lo stesso non venga eliminato mediante apposita procedura di affrancazione da svolgere con il Comune secondo l’art. 31, comma 49 bis, della legge n. 448/1998. Tale comma, nel testo attualmente in vigore, prevede che i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative, nonché del canone massimo di locazione finalizzati alla cessione del diritto di proprietà ovvero del diritto di superficie possono essere rimossi, dopo che siano decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, a fronte del pagamento di un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato anche per le unità in diritto di superficie in misura pari ad una percentuale del corrispettivo fissato ai sensi del richiamato comma 48 dell’art. 31.

La soluzione delle generale non operatività dei vincoli convenzionali nelle vendite forzate non può tuttavia più stimarsi valida (al ricorrere delle condizioni che vedremo a breve) a seguito dell’introduzione della l. 178/2020, art. 1, commi 376, 377 e 378 nel caso in cui l’immobile oggetto della procedura sia inquadrabile nella figura mista dell’edilizia convenzionata-agevolata.

Il comma 376 prevede infatti: «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».

Come emerge chiaramente dal testo della disposizione, l'onere di comunicazione al Comune e all'Ente erogatore del finanziamento imposto dalla norma sorge solo ove gli immobili oggetto di pignoramento rientrino nell'edilizia convenzionata ed agevolata, una figura mista caratterizzata dall'esistenza di una convenzione tra Comune e concessionario (edilizia convenzionata) nonché dall'erogazione anche parziale di risorse pubbliche (edilizia agevolata).

Perché la disciplina di detto comma (così come quella del comma successivo, che al primo si richiama) possa essere applicata debbono ricorrere ambedue tali requisiti. Ove ne difetti anche uno solo, la normativa non troverà applicazione. Come emerge chiaramente dal testo della norma, poi, la nuova disciplina riguarda soli gli immobili già realizzati e non anche le aree assegnate in proprietà o concesse in diritto di superficie all'impresa prima della realizzazione degli immobili.

La finalità complessiva della normativa in esame emerge tuttavia con maggiore chiarezza dalla lettura del comma 377, secondo il quale: «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».

In sintesi la normativa enuclea un meccanismo di sollecitazione all'intervenuto dell'ente pubblico (comune) e dell'ente erogatore del finanziamento titolare del diritto reale di garanzia, funzionale a consentire il soddisfacimento di due interessi distinti.

Il primo è quello far valere il diritto di ipoteca da parte dell'ente finanziatore, fatta salva la possibilità per creditore che perde il diritto di ipoteca a cagione dell'effetto purgativo della vendita forzata di far valere la garanzia dello Stato (di questo avviso pare chiaramente anche la Consulta nella parte motiva della sentenza 211/2024 (con la quale, come già precisato, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 378) «L'art. 44 della legge n. 457 del 1978, infatti, non solo stabilisce, al secondo comma, secondo periodo, che, «quando non possa essere operante l'iscrizione ipotecaria», la garanzia dello Stato «sarà primaria», ma fa anche rinvio all'art. 3, ultimo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513 (Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica). L'art. 3, in particolare, ha integralmente sostituito l'art. 15 della legge 27 maggio 1975, n. 166 (Norme per interventi straordinari di emergenza per l'attività edilizia), il cui ultimo comma prevede che «[l]a 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»)

Il secondo (che è quello che più interessa in questa sede) è maggiormente dibattuto in dottrina, che ha espresso due diversi indirizzi (riassunti dalla recente pronuncia della Consulta summenzionata): «Gli interpreti hanno segnalato diversi percorsi ermeneutici. Anzitutto, nell'onere di avviso si è individuato uno strumento idoneo a consentire al comune di far valere i vincoli che discendono dalla convenzione. Va sottolineato in proposito che, ferma restando la possibile attivazione delle procedure di affrancazione (sentenza n. 210 del

2021), l'aggiudicatario è tenuto, in ogni caso, a rispettare, negli atti dispositivi che dovesse compiere, dopo essersi aggiudicato il bene, i vincoli che la Corte di cassazione ha già qualificato come oneri reali (Sezioni unite civili, sentenza 16 settembre 2015, n. 18135, con riferimento al vincolo del prezzo massimo relativamente agli immobili in regime di edilizia agevolata ex art. 35 della legge n. 865 del 1971, nonché sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2022, n. 21348, che ha esteso tali principi di diritto alle convenzioni previste dagli artt. 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante «Norme per la edificabilità dei suoli», confluiti, senza significative modifiche, negli artt. 17 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»). Secondo una diversa prospettazione, l'onere di comunicazione dovrebbe, invece, agevolare la possibilità per il comune, reso edotto della procedura, di far valere vicende correlate alla convenzione. Va evidenziato, al riguardo, che, «[i]n 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» (art. 37, secondo comma, della legge n. 865 del 1971)» (Consulta nella parte motiva della sentenza 211/2024).

Ad opinione di questo Giudice, tra i due orientamenti dottrinari riportati dalla Corte Costituzionale il primo è certamente quello più aderente al tenore letterale del comma 377, nel quale si fa espresso riferimento “al fine di tutelare la finalità sociale degli immobili”, riconoscendo al contempo ai soggetti al comma 376 di intervenire “e sospendere la vendita degli stessi”.

Dai rilievi sinora svolti è possibile trarre i seguenti corollari applicativi, legati all'introduzione della normativa in esame:

1) i limiti alla vendita contemplati nelle convenzioni, esprimendo la finalità sociale degli immobili impressa dalle parti stipulanti, sono opponibili alla procedura (cioè operano anche per la vendita forzata) a prescindere dalla circostanza che le relative clausole si fondino su una norma inderogabile (com'è per il prezzo massimo di cessione o di locazione) o siano invece espressive della libertà negoziale delle parti, ivi compreso il vincolo del prezzo massimo cessione e locazione;

2) le regole sub 1) trovano applicazione solo in caso risulti che il bene immobile pignorato rientri nell'edilizia agevolata-convenzionata. In difetto di tale elemento troveranno applicazione le coordinate pretorie formulate in epoca anteriore all'entrata in vigore della normativa in esame e già richiamate (inapplicabilità dei limiti legali e convenzionali alla procedura esecutiva).

Resta invece fermo il principio già affermato secondo il quale il vincolo del prezzo massimo cessione e locazione trova applicazione anche a carico dell'aggiudicatario/assegnatario, ferma restando la possibile attivazione delle procedure di affrancazione (come già ritenuto dalla giurisprudenza precedente alla novella normativa).

Il punto sub 2) postula un'indagine da parte del Giudice e degli ausiliari volto a verificare l'esistenza di elementi documentali che attestino, accanto all'esistenza della Convenzione, anche l'erogazione di somme di provenienza pubblica.

Di diverso avviso appare una parte della dottrina secondo la quale il vincolo del prezzo massimo troverebbe applicazione in ogni caso, sia nella procedura esecutiva, che a carico dell'aggiudicatario/assegnatario e dei successivi acquirenti. La medesima dottrina approfondisce in chiave problematica l'espressione “finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche” utilizzata nel comma 376, giungendo a darne una nozione piuttosto lata “intendendo il finanziamento (e l'agevolazione) in senso ampio (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.) 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 edilizia (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)".

Si tratta di un'interpretazione che non è possibile condividere, in quanto incompatibile con il dato testuale, che fa espressamente riferimento ad "immobili realizzati" e "finanziati con risorse pubbliche". Deve dunque stimarsi che , ai fini dell'applicazione della disciplina in esame, rilevino solo forme di contribuzione pubblica diretta, che si traducano un effettivo esborso di somme di denaro provenienti dalla P.A. funzionale alla realizzazione di un nuovo immobile. Vanno dunque escluse tutte le forme di contribuzione indiretta, come la cessione di diritti reali su terreni (sui quali poi verrà effettuata l'edificazione) o come la mera concessione di agevolazioni contributive.

Tanto premesso, secondo altra parte della dottrina (condivisa da questo Giudice) anche dopo l'introduzione della riforma in esame l'applicabilità alle procedure esecutive delle limitazioni previste dalle Convenzioni trascritte nonché di quella legale del prezzo massimo (punti 1 e 2 summenzionati) è limitata all'ipotesi in cui soggetto esecutato sia il concessionario costruttore.

Si osserva in tal senso come sia proprio l'indicazione dei soggetti cui è attribuita la facoltà di far valere la nullità a circoscrivere l'ambito di applicazione della nuova disciplina all'ipotesi in cui soggetto esecutato sia la società costruttrice: non si spiegherebbe altrimenti l'espresso riferimento all'«iniziativa ... dell'inquilino detentore, prenotatario o socio della società soggetta alla procedura esecutiva». Il legislatore, pertanto, si riferisce testualmente all'ipotesi in cui l'esecuzione si svolga in danno del soggetto concessionario - per l'appunto: una società - che ha ottenuto il finanziamento pubblico al fine di dare esecuzione al programma edilizio.... La ratio della nuova disciplina in commento va individuata nella tutela della finalità sociale degli immobili de quibus, consistente nel rispetto dei limiti oggettivi e soggettivi alla circolazione degli stessi come formalizzati nella convenzione."

Ove tale requisito non ricorra, dunque, il prezzo massimo di cessione torna ad operare come mero vincolo a carico dell'aggiudicatario in caso di successive cessioni.

Nel caso in esame dall'esame della documentazione acquisita dall'esperto stimatore emerge con chiarezza come il soggetto esecutato sia diverso dalla società costruttrice.

Da ciò discende come il prezzo massimo di cessione non sia applicabile alla vendita forzata che verrà disposta.

L'eventuale determinazione del prezzo di affrancazione per lo svincolo del prezzo è dunque funzionale solo a rendere edotti i potenziali offerenti della presenza del vincolo sulle future alienazioni.

A tal fine è necessario procedere tuttavia preliminarmente all'acquisizione della convenzione, onde verificare che detto vincolo non sia eventualmente decaduto a cagione dello spirare del termine previsto nella stessa.

Detta acquisizione appare inoltre necessaria per verificare l'erogazione di somme di provenienza pubblica, come precedentemente precisate.

P.Q.M.

Ordina all'esperto stimatore di procedere all'acquisizione della convenzione entro giorni 10. Ordina al custode giudiziario di relazione sul contenuto della stessa entro i successivi 10 giorni, attenendosi ai principi di diritto sopra esposti.

Rinvia per l'esame della documentazione e della relazione e per l'eventuale emissione dell'ordinanza di vendita al 5.2.26 ore 9.30

Si comunichi

Tivoli, 30/12/2025

Il Giudice delle Esecuzioni Immobiliari  
Dott. Francesco Lupia