



n. 83 registro deliberazione

**SETTORE URBANISTICA, ATTIVITÀ PRODUTTIVE, POLITICHE AMBIENTALI  
E MOBILITÀ**

## VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

**Seduta del 12/03/2026**

### OGGETTO

ALLOGGI IN AREE P.E.E.P. CON CONVENZIONE IN DIRITTO DI PROPRIETÀ STIPULATA PRIMA DELLA L. 179/1992 – COMMERCIALIZZABILITÀ ALLOGGI DOPO LA L. 179/1992 - ABROGAZIONE AUTOMATICA, AI SENSI DI LEGGE, DEI VINCOLI DI INALIENABILITÀ DI CUI ALL'ART. 35, COMMI 15-19, L. 865/1971

L'anno duemilaventisei addì dodici del mese di marzo alle ore 09:00 nella sala delle adunanze, a seguito di convocazione, si è riunita la Giunta Comunale composta dai Signori:.

| NOMINATIVO               | RUOLO       | PRESENTE | ASSENTE | MOTIVO |
|--------------------------|-------------|----------|---------|--------|
| 1. MANASSERO PATRIZIA    | SINDACO     | Si       |         |        |
| 2. SERALE LUCA           | VICESINDACO | Si       |         |        |
| 3. CLERICO CRISTINA      | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 4. DEMICHELIS GIANFRANCO | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 5. FANTINO VALTER        | ASSESSORE   |          | Si      |        |
| 6. GIRARD ANDREA         | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 7. OLIVERO PAOLA         | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 8. PELLEGRINO LUCA       | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 9. SPEDALE ALESSANDRO    | ASSESSORE   | Si       |         |        |
| 10. TOMATIS SARA         | ASSESSORE   | Si       |         |        |

Totale Presenti: 9

Totale Assenti: 1

Assiste il SEGRETARIO GENERALE Dott. GIORGIO MUSSO

Il SINDACO PATRIZIA MANASSERO, riconosciuto il numero legale degli intervenuti, dispone la trattazione dell'argomento in oggetto indicato.

Su relazione dell'Assessore SPEDALE ALESSANDRO

## LA GIUNTA COMUNALE

Premesso che:

- la Legge 18 aprile 1962, n. 167, recante “*Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare*”, per rispondere all’esigenza di abitazioni e per favorire i ceti meno abbienti, stabilì che tutti i Comuni italiani con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, o che siano capoluoghi di Provincia, dovessero dotarsi di un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare;
- ai sensi della normativa sopra citata, pertanto, ciascun Comune doveva individuare le aree da riservare a tali costruzioni e, se opportuno, poteva anche espropriarle acquisendole al proprio patrimonio indisponibile;
- la L. 22 ottobre 1971, n. 865 recante “*Programmi e coordinamento dell’edilizia residenziale pubblica*” modificò ed integrò la L. 16 aprile 1962, n. 167;
- nel territorio del Comune di Cuneo sono presenti numerosi alloggi, edificati sulla base di specifiche convenzioni stipulate con cooperative edilizie ed imprese di costruzione, ai sensi delle suddette Leggi 167/1962 e 865/1971, realizzati in apposite zone per l’edilizia economica e popolare, le cosiddette “aree P.E.E.P”, dislocate sia sull’Altipiano (in particolare nelle zone conosciute come quartieri “Cuneo 2” e “Cuneo 4”) sia nelle frazioni Cerialdo, Confreria, Madonna dell’Olmo, Borgo San Giuseppe e, in dimensioni più ridotte, nelle frazioni Oltregesso: Madonna delle Grazie, Spinetta e Roata Canale;
- le aree di cui sopra, comprese nelle zone di edilizia economica popolare, nel rispetto delle norme all’epoca in vigore, furono concesse in parte in diritto di superficie per 99 anni ed in parte cedute in piena proprietà, con l’obbligo, per gli acquirenti degli alloggi, di rispettare le diverse clausole stabilite nelle convenzioni, comprendenti in alcuni casi divieti di alienazione;

Considerato che:

- la presente delibera si concentra esclusivamente sugli strumenti convenzionali sottoscritti ai sensi dell’art. 35 della Legge 865/1971 per aree in piena proprietà e non, quindi, in diritto di superficie, escludendo altresì le convenzioni disciplinanti la cessione in proprietà di aree P.E.E.P. a Cooperative edilizie per la costruzione di immobili da destinarsi alla locazione permanente;
- l’art. 35 della L. n. 865/1971, nella sua formulazione originaria (in vigore fino al 15 marzo 1992, data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179 di cui si dirà *infra*), disciplinava la materia dell’edilizia residenziale pubblica c.d. “convenzionata” articolando il relativo procedimento in tre fasi:
  1. in primo luogo, la fase della acquisizione dell’area al patrimonio indisponibile del Comune, mediante l’attivazione delle procedure espropriative;
  2. in secondo luogo, la fase della disposizione dell’area (in proprietà o in diritto di superficie) a favore del soggetto attuatore dell’intervento edilizio, fase caratterizzata dalla stipula di apposita convenzione diretta sia ad attuare il trasferimento del diritto di proprietà o la costituzione del diritto di superficie in favore del soggetto attuatore dell’intervento, sia a disciplinare le modalità temporali e le caratteristiche costruttive dell’intervento edilizio, nonché le connesse opere di urbanizzazione;
  3. infine, la fase di gestione degli alloggi da parte degli assegnatari/acquirenti, fase caratterizzata dalla previsione di divieti legali di alienazione degli alloggi medesimi, finalizzati a prevenire possibili intenti speculativi degli assegnatari, incompatibili con le finalità pubblicistiche perseguite dalla normativa in materia di edilizia residenziale pubblica;
- il tema delle convenzioni in piena proprietà, sottoscritte in regime antecedente alla L. n. 179/1992 è uno dei più difficoltosi da dirimere, interessato, negli anni, da una stratificazione

normativa importante e spesso incoerente, che ha dato origine ad un annoso dibattito in dottrina e giurisprudenza; dibattito che, in realtà, non si è mai sopito;

Preso atto che:

- la ricostruzione normativa e giurisprudenziale ha evidenziato un forte contrasto interpretativo, posto che, la questione giuridica ruota attorno alla perdurante efficacia, o meno, successivamente al 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della L. n. 179/1992), dei vincoli di inalienabilità contenuti nelle convenzioni stipulate prima della data di entrata in vigore della predetta legge, vincoli dettati dai commi 15, 16 e 17 dell'art. 35 della L. n. 865/1971, nella loro stesura originaria;
- in particolare, l'art. 35 della L. n. 865/1971 prevedeva l'automatico inserimento, all'interno delle convenzioni in proprietà, di clausole (quindi, di origine legale) contenenti specifici divieti di alienazione, ben descritti dai commi 15 (divieto di alienazione assoluto, per i primi dieci anni dal rilascio della licenza di abitabilità), 16 (dopo tale periodo, e per altri dieci anni, divieto di alienazione a chiunque e a prezzo libero; cessione consentita solo a soggetti aventi determinati requisiti soggettivi con il prezzo fissato dall'U.T.E., tenendo conto di determinati criteri di calcolo) e 17 (dopo i venti anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità, divieto di alienazione di cedere a chiunque e a prezzo libero, se non con contestuale pagamento al Comune di una somma - previamente determinata dall'U.T.E., Ufficio Tecnico Erariale - corrispondente al maggior valore dell'area rispetto alla data dell'acquisto);
- nel 1992 l'art. 23 della Legge n. 179, la c.d. L. Ferrarini-Botta, ha abrogato i commi da 15 a 19 dell'art. 35 della L. n. 865/1971, con conseguente eliminazione dei vincoli legali alla commerciabilità degli immobili in edilizia convenzionata: si è così aperto un periodo di liberalizzazione, per cui tutte le convenzioni in proprietà stipulate dopo il 15 marzo 1992, ai sensi dell'art. 35 L. 865/1971, risultavano libere da vincoli legali (pur potendo mantenere altri vincoli di origine pattizia);
- pertanto, l'intervento abrogativo del legislatore, nulla disponendo in ordine al regime transitorio di retroattività, ha determinato, di fatto, una disparità di trattamento giuridico in ordine alla commerciabilità degli immobili in aree P.E.E.P.: infatti, in caso di compravendita da attuarsi dopo l'entrata in vigore della L. 179/1992, solo per i proprietari con convenzione P.E.E.P. stipulata dopo la predetta legge gli immobili risultavano effettivamente liberi da vincoli alla loro alienabilità; laddove, per gli immobili con convenzione in proprietà stipulata *ante* entrata in vigore della L. Ferrarini-Botta, la circolazione degli stessi avrebbe potuto continuare ad osservare i vincoli di inalienabilità dettati dai commi 15, 16 e 17 dell'art. 35 L. 865/1971, giustappunto abrogati, ma richiamati nelle convenzioni *ante* L. 179/1992;
- per questi motivi, tra gli operatori del diritto si è sviluppata fin da subito una dialettica in ordine alla corretta esegesi da attribuirsi alla novella legislativa;
- secondo un primo orientamento più rigorista, in difetto di una disciplina transitoria, l'affrancazione dai vincoli alla commerciabilità degli immobili su aree P.E.E.P. non opererebbe automaticamente, ma sarebbe subordinata alla stipula di una nuova convenzione modificativa di quella originaria con il Comune, cui peraltro spetterebbe di individuare gli elementi di calcolo del corrispettivo di affrancazione che l'interessato dovrebbe versare. Diversamente argomentando, si determinerebbe una violazione dell'art. 11 delle Preleggi, attribuendo alla L. 179/1992 efficacia retroattiva. Questa tesi sostiene che l'art. 23 della L. 179/1992 ha abrogato la disciplina vincolistica imposta agli edifici di edilizia residenziale pubblica, senza tuttavia in alcun modo disporre in merito all'applicazione retroattiva della legge, anche alle convenzioni edilizie stipulate antecedentemente alla sua promulgazione;
- così, sulla base dell'orientamento sopra descritto, si è sviluppata la prassi tra molti Comuni italiani di permettere la rimozione dei vincoli di inalienabilità, a patto di sottoscrivere una

apposita convenzione di affrancazione dai vincoli convenzionali; è ciò, è stato possibile, tra l'altro, ricorrendo all'infelice formulazione dell'art. 31, comma 49 *bis*, L. 448/1998, comma inserito nel 2011 dal c.d. "Decreto-Sviluppo", che tuttavia disciplina espressamente il caso della rimozione, attraverso sottoscrizione di atto pubblico, del vincolo di prezzo massimo di cessione (quindi, un limite ontologicamente diverso rispetto ai vincoli di inalienabilità);

- per altro orientamento esegetico, più liberale e nettamente maggioritario, le previsioni convenzionali meramente ricognitive dei vincoli legali di inalienabilità sarebbero venute meno automaticamente, per effetto dell'abrogazione dei commi 15, 16 e 17 dell'art. 35 della L. 865/71. A tale proposito, si cita l'importante sentenza della *Corte di Cassazione*, del 10 novembre 2008, n. 26915, nella quale si legge espressamente che <<(…) il *ius novum* liberalizza, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione degli alloggi costruiti in regime di edilizia residenziale pubblica, da parte dei proprietari o assegnatari, stabilendo solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile, previa autorizzazione della regione, ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi. L'immediata applicabilità del nuovo regime di tali beni immobili ha travolto anche le clausole, contenute in provvedimenti amministrati o in strumenti convenzionali, contrastanti con tale regime di libera alienabilità post - quinquennale degli immobili. Infatti, le convenzioni intercorse tra enti territoriali e pubblici, in generale, con le cooperative di costruzione di tali alloggi, che si siano ispirate alle più restrittive condizioni stabilite nella L. n. 865 del 1971, art. 35, (...) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione da parte di un nuovo regolamento liberistico>>. Ed ancora, più recentemente, in *Cass. civ., Sez. II, Ordinanza*, 27 dicembre 2017, n. 30951 si legge espressamente che <<(…) La nuova disciplina è di immediata applicazione, e vale anche per le alienazioni successive alla sua entrata in vigore, ma relative ad alloggi oggetto di convenzioni ed assegnazioni anteriori alla L. 17 febbraio 1992, n. 179 (...), poiché a seguito dell'abrogazione, da parte di quest'ultima, delle più restrittive disposizioni della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35, sono cadute le clausole, contenute nelle convenzioni tra enti pubblici e cooperative di costruzione di tali alloggi, ispirate alle disposizioni abrogate, ed è venuta meno, per i contratti stipulati in violazione dei limiti di alienazione di cui della cit. L. n. 865, art. 35, la nullità prevista da tale norma, non essendo più in vigore il divieto di libera alienabilità post-quinquennale>> (in tal senso, cfr., *ex pluribus*, T.A.R. Piemonte, Sez. I, sent. n. 1916 del 28 novembre 2014; TAR. Lombardia Milano, Sez. II, Sent. n. 1464 dell'8 giugno 2011);
- questa tesi, sarebbe pure confermata dalla lettura degli atti parlamentari di approvazione della L. 179/1992: pur in assenza di una precisa ed espressa disposizione transitoria di retroattività, emergerebbe la decisa volontà del legislatore dell'epoca di dare immediata attuazione all'abrogazione delle norme (commi 15-19 dell'art. 35) della legge n. 865, senza voler creare un doppio binario di disciplina fra convenzioni che regolano beni aventi medesima natura e caratteristiche (doppio binario che potrebbe, in astratto, perdurare per lungo tempo), in relazione al dato temporale della loro stipula, trattandosi di un disegno generale di liberalizzazione dei trasferimenti immobiliari che non ledeva posizioni di diritto soggettivo dei proprietari, ma, al contrario, le equiparava;
- questa conclusione è stata inoltre suffragata dal Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato generale del Comitato per l'Edilizia residenziale, nella circolare del 9 agosto 1993 prot. B/7418 del 1993 e nella successiva circolare del 7 giugno 1996 prot. n. 2166, fatte proprie dalla Regione Piemonte, Assessorato Urbanistica ed Edilizia Residenziale nella circolare 21 luglio 1997, prot. 24324/646/97, nonché da importanti studi del Consiglio Nazionale del Notariato (come, ad esempio, lo Studio n. 521-2011/C ove, a pagina 20, si legge testualmente che <<(…) l'opinione prevalente (e preferibile), invece, sosteneva che anche agli atti aventi per oggetto alloggi costruiti su aree assegnate con convenzione stipulata prima del 15 marzo 1992 si applicava la

*nuova disciplina introdotta dalla legge 179/1992 con la conseguenza che ad essi non si applicavano più i divieti di alienazione sanzionati con la nullità. Si osservava, infatti, che i divieti di alienazione in questione non erano generati dalla convenzione ma la loro fonte risiedeva esclusivamente nella legge (come confermato dal fatto che erano presidiati dalla sanzione della nullità, la quale non può avere fonte convenzionale ma solo legale). In altre parole ciò che impediva al proprietario di alloggio realizzato su area PEEP di alienarlo non era la disciplina contenuta nella convenzione bensì quella contenuta nella legge, con la conseguenza che venuta meno la legge, fonte del divieto, era venuto meno anche il divieto (con decorrenza 15 marzo 1992); sostenere il contrario, infatti, avrebbe significato affermare che la nullità prevista da una norma abrogata potesse sopravvivere (non solo per il passato, ma anche per il futuro) sulla base di un richiamo pattizio) (...)Debbono pertanto ritenersi validi gli atti di alienazione, perfezionati dopo il 15 marzo 1992, di alloggi costruiti su aree P.E.E.P. concesse in proprietà, e ciò a prescindere dalla data in cui è stata stipulata la relativa convenzione (...)>>;*

- di questo avviso, più liberale, tra le altre, anche la Corte dei Conti Campania, Delibera, 10/05/2017, n. 69, la quale richiama la pronuncia della Corte di cassazione n. 26915/2008 e specifica altresì che: *<<In ragione della sopravvenuta modifica legislativa “trattandosi di materia protetta da riserva di legge, deve ritenersi nulla e sostituita di diritto ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c., la clausola della convenzione attuativa del programma P.E.E.P. che contenga una disciplina limitativa del regime di commerciabilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica più restrittiva” (Nel caso di specie, è irrilevante la circostanza che la convenzione abbia data anteriore al 1992 ai fini dell’applicazione della normativa previgente abrogata, in quanto la nuova normativa, nel liberalizzare pressoché integralmente le operazioni di dismissione di tali beni da parte dei proprietari/assegnatari, ha sancito quale unico vincolo quello del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà/assegnazione, peraltro derogabile)”>>;*

Conseguentemente, considerato che taluna delle facoltà in cui normalmente si estrinseca il diritto di proprietà, ovvero quella di alienazione del bene, risulta diversamente compressa o limitata, a seconda che si ritenga applicabile il regime a suo tempo previsto dall’art. 35 della L. 865/1971 (commi 15 e ss.), oppure, quello successivamente introdotto ad opera della L. 179/1992;

Preso atto dell’esistenza di due orientamenti esegetici sulla questione, di cui uno nettamente superiore;

Questa Amministrazione, al dichiarato intento di non addossare sui cittadini ulteriori oneri economici limitativi della commerciabilità degli immobili in aree P.E.E.P., nei confronti della questione esegetica sopra esposta, ritiene di aderire alla tesi maggioritaria, più liberale, e favorevole per il cittadino;

Dato atto che tale delibera interessa esclusivamente gli alloggi costruiti in diritto di proprietà nelle aree P.E.E.P. del territorio comunale, con convenzione in diritto di proprietà sottoscritta *ante* 15 marzo 1992, data di entrata in vigore della L. 179/1992;

Visto il vigente Statuto Comunale;

Visto l’art. 48 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Acquisito il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica del Dirigente del Settore Urbanistica, Attività Produttive, Politiche Ambientali e Mobilità, Ing. Massimiliano Galli ed il parere favorevole in ordine alla regolarità contabile del Dirigente del Settore Ragioneria e Tributi, Dott. Carlo Tirelli espresso ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*»;

Con voti unanimi espressi nei modi di Legge,

### **DELIBERA**

- 1) di richiamare le premesse quali parti integranti e sostanziali del presente atto;
- 2) di considerare non più vigenti i divieti di alienazione previsti dagli ormai abrogati commi 15, 16 e 17 dell'art. 35 della L. 865/1971, che siano stati richiamati all'interno di convenzioni in diritto di proprietà, aventi ad oggetto "aree P.E.E.P.", stipulate anteriormente al 15 marzo 1992, data di entrata in vigore della L. n. 179/1992, in quanto i divieti di alienazione di cui si discute non sono stati generati dalla convenzione, ma direttamente dalla legge allora vigente, come anche la clausola di nullità prevista in caso di violazione dei predetti divieti dal comma 19 dell'art. 35 L. 865/1971, anch'esso abrogato dall'art. 23 della L. 179/1992;
- 3) di stabilire che i titolari di alloggi in "aree P.E.E.P." realizzati in base a convenzioni in diritto di proprietà, ai sensi dell'art. 35 della L. 865/1971, stipulate prima della L. 179/1992 non devono sottoscrivere alcun atto pubblico per la soppressione dei vincoli di inalienabilità, assoluti o relativi, di cui ai commi 15, 16 e 17, poiché gli stessi debbono intendersi abrogati *ope legis*, con la conseguenza che i predetti immobili possono circolare liberamente, fatta salva l'eventuale vigenza, nelle convenzioni in oggetto, di ulteriori e diverse clausole limitative di origine pattizia;
- 4) di dare atto che il responsabile dell'esecuzione del presente provvedimento è il Responsabile del Servizio Pianificazione Urbanistica – Arch. Ivano Di Giambattista;
- 5) di pubblicare il presente atto a norma delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di pubblicazione e di trasparenza degli atti pubblici.

### **LA GIUNTA COMUNALE**

Visto l'art. 134, quarto comma, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267;

Riconosciuta l'urgenza di provvedere;

Con voti unanimi espressi nei modi di Legge,

### **DELIBERA**

di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile.

\*\*\*\*\*





Verbale fatto e sottoscritto

|                                  |                                               |
|----------------------------------|-----------------------------------------------|
| IL SINDACO<br>PATRIZIA MANASSERO | IL SEGRETARIO GENERALE<br>Dott. GIORGIO MUSSO |
|----------------------------------|-----------------------------------------------|

---

**CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'**

Si attesta che la presente delibera è stata dichiarata immediatamente esecutiva ai sensi dell'art. n.134 comma 4 del Dlgs 267/2000.

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
**Dott. GIORGIO MUSSO**

*Documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e succ. mod. ed int. (CAD), il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa. Il presente originale elettronico è conservato nella banca dati del Comune di Cuneo ai sensi dell'art. 3bis e dell'art. 22 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii.*