

N. R.G. 1/2015

TRIBUNALE ORDINARIO DI PARMA

Sezione fallimentare

Fallimento: n° 1/2015 Giudice
Delegato: dott. Enrico Vernizzi Curatore: ;

Il Giudice Delegato,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 7 aprile 2022 sull'istanza depositata in data 21 febbraio 2022 dal COMUNE DI FIDENZA,

ha emesso il seguente

DECRETO1. Premessa

Con ordinanza del 25 dicembre 2021 in esito all'istanza depositata dai Curatori in data 21 dicembre 2021 - in conformità a quanto indicato nella settima integrazione e modificazione del programma di liquidazione approvata ed autorizzata negli atti conformi ex art 104 ter L.F. (istanza n 115 del 17 dicembre 2021) - è stata autorizzata, a fronte dell'offerta irrevocabile d'acquisto pervenuta alla Curatela, la vendita del compendio immobiliare di pertinenza della procedura (denominato "Lotto 100" riguardante complessivamente 449 alloggi, realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica, ubicati nel comprensorio del COMUNE DI PARMA, COMUNE DI FIDENZA, COMUNE DI SAN SECONDO PARMENSE, COMUNE DI FONTEVIVO, COMUNE DI SALSOMAGGIORE TERME, COMUNE DI FORNOVO TARO, COMUNE DI FONTANELLATO e COMUNE DI NOCETO). In data 30 dicembre 2021 è stato pubblicato il bando di gara ed in data 4 febbraio 2022 è stata inoltrata, ad opera della Curatela, tra gli altri , ai suddetti Enti Territoriali "Comunicazione ai sensi della legge n. 178 del 30/12/2020, art. 1, commi 379 e 376, di apertura di

procedura competitiva di vendita di immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata, agevolata e sovvenzionata". Con istanza del 21 febbraio 2022 il COMUNE DI FIDENZA, titolare di parte considerevole del patrimonio immobiliare interessato dalle operazioni di liquidazione (271 alloggi di cui 154 su aree comunali e 117 su aree di proprietà della _____), ha domandato disporsi la sospensione della suddetta vendita ai sensi dell' artt. 1 comma 379 L. 178/2020 e 108 comma 1 l.f. ; a tal fine il COMUNE istante ha dedotto:

a) la violazione ed errata applicazione da parte della Curatela _____, anche alla luce del tenore dell'ordinanza del 25 dicembre 2021, della disciplina dettata dall'art 1 comma 379 L. 178/2020, norma che, richiamati l'art 1 comma 376-378 medesima Legge, avrebbe la *"finalità di garantire alle Amministrazioni interessate la verifica del rispetto delle norme, dei vari bandi nazionali e regionali e delle convenzioni e, in ultima analisi, che il bene oggetto di vendita sia liberamente cedibile"* ed imporrebbe, in tesi, l'immediata sospensione delle procedure esecutive e concorsuali aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata, da ritenersi "nulle" ove non precedute dalla preventiva comunicazione dell'avviso di vendita;

b) la sussistenza di gravi e giustificati motivi idonei ad imporre la sospensione della vendita quando non anche la revoca dell'ordinanza autorizzativa e del susseguente bando; nello specifico:

b1) la procedura intrapresa, da ritenersi illegittima, si reggerebbe sull'errato presupposto della prevalenza delle regole della procedura fallimentare sul regime vincolistico caratterizzante l'edilizia residenziale convenzionata e agevolata; la vendita, in forza delle convenzioni stipulate tra _____ in bonis ed il COMUNE DI FIDENZA ex art 35 L. 865/1971, tutt'ora efficaci, riguarderebbe, in realtà, beni non liberamente cedibili in quanto destinati al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse. Il legislatore avrebbe stabilito la prevalenza, e dunque l'opponibilità alle procedure concorsuali, delle pretese restitutorie o di acquisto della Pubblica Amministrazione; gli alloggi che hanno formato oggetto di assegnazione gratuita o agevolata da parte della P.A., o sono stati realizzati con finanziamento pubblico, in caso di fallimento (o liquidazione coatta amministrativa), dovrebbero infatti rimanere estranei

alla massa fallimentare ed alle attività di liquidazione e dovrebbero essere devoluti gratuitamente al patrimonio comunale al fine di preservarne la destinazione;

b.2) illegittimità delle operazioni di vendita dalla luce di quanto disposto dall'art 14 L.R. 24/2001 che comunque imporrebbe la devoluzione a titolo gratuito del patrimonio immobiliare della _____ agli Enti Territoriali;

b.3) illegittimità dell'ordinanza con riguardo alle modalità di esercizio del diritto di prelazione da parte degli Enti titolari;

in considerazione della complessità e rilevanza degli argomenti in discussione è stata fissata udienza in data 17 marzo 2022;

è stato acquisito il parere del Comitato dei Creditori;

si è costituita in giudizio la Curatela opponendosi all'istanza di sospensione e chiedendone la reiezione;

si sono costituiti in giudizio _____, cessionaria dei crediti di

_____, per il tramite della procuratrice speciale _____, opponendosi all'istanza di sospensione e chiedendone la reiezione;

si è costituito in giudizio il COMUNE DI PARMA associandosi all'istanza del COMUNE DI FIDENZA e domandando, a sua volta, la sospensione della vendita;

su richiesta dei soggetti costituiti è stata fissata nuova udienza in data 7 aprile 2022 sottoponendo al contraddittorio, d'ufficio, la questione relativa al destino dei mutui in caso di devoluzione gratuita degli immobili ricompresi nel "Lotto 100" al patrimonio degli Enti Territoriali;

con provvedimenti di data 27 marzo 2022 e 1 aprile 2022 il COMUNE DI FIDENZA è stato autorizzato ad accedere agli atti della procedura fallimentare;

si è costituita in giudizio _____ eccependo l'inammissibilità delle istanze formulate dal COMUNE DI FIDENZA;

con dichiarazione del 6 aprile 2022 il COMUNE DI PARMA ha rinunciato alle domande formulate;

in funzione dell'udienza del 7 aprile 2022 il COMUNE DI FIDENZA e la Curatela hanno depositato nuove memorie;

il COMUNE DI FIDENZA ha depositato dichiarazione di solidarietà del COMUNE DI NOCETO diretta al Sindaco del primo COMUNE e dichiarazione del COMUNE DI FONTEVIVO, diretta al GD, con la quale, quest'ultimo Ente, ha richiesto che ogni iniziativa assunta dalla Curatela, con riguardo ad un immobile peraltro non incluso nel "Lotto 100", venga previamente concordata con il suddetto COMUNE DI FONTEVIVO;

2. Il tema in discussione

Il COMUNE DI FIDENZA ha invocato l'applicazione della speciale disciplina della L. 178/2020 art 1 commi 376 – 379 e degli strumenti disciplinati dalla legge fallimentare (art 108 comma 1 Lf. sospensione preventiva per "gravi e giustificati motivi") contestando la legittimità e domandando disporsi un arresto dell'operazione di vendita con riguardo al "Lotto 100", al fine di poter valutare la cedibilità a terzi degli alloggi realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica ed attualmente assegnati in godimento a cittadini in condizioni disagiate; a tale riguardo l'istante ha rappresentato l'esigenza di dover esaminare, con i necessari approfondimenti, le convenzioni stipulate con la [redacted] "in bonis"; secondo la tesi prospettata, poi, in caso di fallimento (o di liquidazione coatta amministrativa) della [redacted] - equiparata, nelle deduzioni dell'istante, allo scioglimento volontario - i suddetti alloggi non potrebbero essere assoggettati a liquidazione fallimentare ma dovrebbero essere devoluti gratuitamente al patrimonio dell' Ente Territoriale. Il tema in discussione investe i limiti della liquidazione concorsuale avente ad oggetto alloggi sociali (realizzati in regime di edilizia agevolata e convenzionata), già completati ed assegnati in locazione a canone di favore, in caso di fallimento di cooperativa edilizia a "proprietà indivisa", ed impone che, previo esame delle convenzioni stipulate tra la [redacted] in bonis ed il COMUNE DI FIDENZA e dei relativi contratti di finanziamento, venga valutata, alla stregua del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la legittimità delle operazioni di vendita impostate dalla Curatela nonché l'idoneità, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla L. 178/2020, degli strumenti in concreto attivati dal COMUNE istante a determinare una sospensione della liquidazione fallimentare.

All'esito delle suddette valutazioni, le istanze formulate dal COMUNE DI FIDENZA risultano in parte inammissibili ed in parte infondate.

2.1 Le convenzioni stipulate da

el territorio del COMUNE

DI FIDENZA; i contratti di mutuo stipulati dalla

in bonis.

Con riguardo al territorio del COMUNE DI FIDENZA la

risulta aver partecipato ai seguenti programmi di edilizia residenziale pubblica della REGIONE EMILIA ROMAGNA:

- 1) Legge 457/78 biennio 1°/2°/4°/5° (1978/1987);
- 2) Legge Reg. E.R. 46/80 art.16” ;
- 3) 20.000 abitazioni in affitto DGR 925/2003 DGR 2030/2004, Legge 21/2001;
- 4) Programma biennale 1999/2000 bando 15% DCR 134/2000 DCR 251/2001;
- 5) Programma quadriennale 1992/1995 DCR 2210/1994, Legge 179/92 ;

2.1.1 Le convenzioni stipulate con il COMUNE DI FIDENZA risultano (in ordine cronologico) le seguenti:

1) “Concessione di diritto di superficie e convenzione ex art 35 L. 22 ottobre 1971 n 865” stipulata in data 14 giugno 1977 riguardante la concessione (per anni 99), da parte del COMUNE DI FIDENZA, del diritto di superficie su terreno oggetto di espropriazione () verso un corrispettivo indicato in L. 78.000.000 per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare da destinare in locazione permanente ; la convenzione (par. 8) prevede il divieto per il concessionario di alienazione del diritto di superficie o di costituzione su di esso di diritti reali di godimento, ovvero di alienazione della proprietà delle costruzioni o di costituzione su di esse di diritti reali di godimento , anche in caso di scioglimento o liquidazione volontaria, *“e, comunque, prima che gli alloggi costruendi siano dichiarati abitabili”*, se non ... (lett b) a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari ed al prezzo stabilito dalla convenzione.; la vendita dovrà avvenire per atto pubblico; il COMUNE ha facoltà di esercitare la prelazione (con eventuale devoluzione del diritto all'IACP); il par. 10 disciplina le modalità e le condizioni della vendita; il par. 11 le modalità e le condizioni della

locazione; in caso di inadempimento degli obblighi indicati nella convenzione (compresi quelli gravanti a carico del concessionario nei confronti dell'istituto di credito che ha finanziato la realizzazione degli alloggi) il COMUNE (par 12) ha facoltà di pronunciare la decadenza della convenzione con estinzione del diritto di superficie; la decadenza prevede l'obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della per le opere realizzate ed il subentro del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario; è prevista (par. 12) una penale a carico del concessionario; la decadenza non può operare in pregiudizio del credito e dell'ipoteca dell'istituto mutuante che ha finanziato la costruzione degli alloggi il quale potrà far valere i propri diritti sull'immobile ipotecato anche nei confronti del COMUNE; in caso di decadenza della convenzione il COMUNE sarà obbligato a soddisfare i debiti pecuniari nei quali succederà alla entro 12 mesi;

2) “Concessione di diritto di superficie e convenzione ex art 35 L. 22 ottobre 1971 n 865” stipulata in data 25 luglio 1980 (14755 rep.) riguardante la concessione (per anni 99), da parte del COMUNE DI FIDENZA, del diritto di superficie su terreno oggetto di procedimento di espropriazione () per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare; la convenzione (par. 8) prevede (con disposizione di non agevole interpretazione) il divieto , per il concessionario , di alienazione del diritto di superficie o di costituzione su di esso di diritti reali di godimento, ovvero di alienazione della proprietà delle costruzioni o di costituzione su di esse di diritti reali di godimento “prima della loro ultimazione”, senza il consenso del COMUNE; la medesima disposizione consente tuttavia al concessionario, senza alcuna autorizzazione, la stipulazione di contratti preliminari di compravendita o di locazione dei singoli alloggi a soggetti in particolari e disagiate condizioni reddituali; il COMUNE ha facoltà di esercitare la prelazione (con eventuale devoluzione del diritto all'IACP) con riguardo ad ogni proposta di vendita o di locazione, dovendo in mancanza, “prestarsi alla stipulazione del contratto di compravendita” a pena di “decadenza”; il par. 9 disciplina le modalità e le condizioni della vendita; il par. 10 le modalità e le condizioni della locazione; in caso di inadempimento degli obblighi indicati nella convenzione (compresi quelli gravanti a

carico del concessionario nei confronti dell'istituto di credito che ha finanziato la realizzazione degli alloggi) il COMUNE ha facoltà di pronunciare la decadenza della convenzione con estinzione del diritto di superficie; la decadenza prevede l'obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della _____ per le opere realizzate ed il subentro ex art 37 L. 865/1971 del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario; è prevista (par. 12) una penale a carico del concessionario;

3) "Concessione di superficie e convenzione ex art 35 L. 22 ottobre 1971 n 865" stipulata in data 12 gennaio 1983 riguardante la concessione (per anni 99), da parte del COMUNE DI FIDENZA, del diritto di superficie su terreno oggetto di espropriazione (_____) verso un corrispettivo provvisoriamente indicato in L. 79.165.039 per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare; la convenzione (par. 8) prevede il divieto , per il concessionario , di alienazione del diritto di superficie o di costituzione su di esso di diritti reali di godimento, ovvero di alienazione della proprietà delle costruzioni o di costituzione su di esse di diritti reali di godimento. *"prima della loro ultimazione"*, senza il consenso del COMUNE; la medesima disposizione consente tuttavia al concessionario la stipulazione di contratti preliminari di compravendita o di locazione dei singoli alloggi a soggetti in particolari e disagiate condizioni reddituali; il COMUNE ha facoltà di esercitare la prelazione (con eventuale devoluzione del diritto all'IACP) con riguardo ad ogni proposta di vendita o di locazione, dovendo in mancanza, *"prestarsi alla stipulazione del contratto di compravendita"* a pena di *"decadenza"*; il par. 9 disciplina le modalità e le condizioni della vendita; il par. 10 le modalità e le condizioni della locazione; in caso di inadempimento degli obblighi indicati nella convenzione (compresi quelli gravanti a carico del concessionario nei confronti dell'istituto di credito che ha finanziato la realizzazione degli alloggi) il COMUNE ha facoltà di pronunciare la decadenza della convenzione con estinzione del diritto di superficie; la decadenza prevede l'obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della COOPERATIVA per le opere realizzate ed il subentro ex art 37 L. 865/1971 del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario; è prevista (par. 12) una penale a carico del concessionario;

4) “Convenzione ... per la concessione in diritto di superficie di due aree fabbricabili a norma dell’ art 35 L. 22 ottobre 1971 n 865” stipulata in data 31 maggio 1989 riguardante la concessione (per anni 99), da parte del COMUNE DI FIDENZA, verso un corrispettivo di L. 303.020.069 del diritto di superficie su due aree fabbricabili oggetto di procedimento di espropriazione () per la realizzazione di due fabbricati con 12 alloggi di edilizia economica e popolare ai sensi della L. 457/1978 da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento permanente a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 7) prevede il divieto , per il concessionario , di alienazione del diritto di superficie o di costituzione su di esso di diritti reali di godimento, ovvero di alienazione della proprietà delle costruzioni o di costituzione su di esse di diritti reali di godimento senza autorizzazione del COMUNE; in caso di inadempimento degli obblighi indicati nella convenzione (compresi il divieto di alienazione ovvero l’inadempimento degli obblighi gravanti a carico del concessionario nei confronti dell’istituto di credito che ha finanziato la realizzazione degli alloggi) il COMUNE (par. 9) ha facoltà di pronunciare la decadenza della convenzione con estinzione del diritto di superficie; la decadenza prevede l’obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della per le opere realizzate ed il subentro ex art 37 L. 865/1971 del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario;

5) “Compravendita e convenzione” stipulata in data 18 dicembre 1992 riguardante la cessione da parte del COMUNE DI FIDENZA, ai sensi dell’art 35 L. 865/1971 e degli art 20,21 e 23 L. 179/1992, verso un corrispettivo di L. 75.941.920 oltre opere di urbanizzazione, di un’area fabbricabile posta nel comparto C3 () del piano per l’edilizia economica e popolare del suddetto COMUNE, per la realizzazione di un edificio su tre piani fuori terra con alloggi da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento permanente a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 9) prevede il divieto , per la società acquirente, di alienazione dell’area trasferita o di costituzione su di essa di diritti reali di godimento,

ovvero di alienazione della proprietà della costruzione o di costituzione su di essa di diritti reali di godimento prima della sua ultimazione senza autorizzazione del COMUNE; nel caso in cui *“la società acquirente intenda esercitare facoltà di vendita prevista dalla legge il comune avrà diritto di prelazione circa ogni proposta di vendita”* (con eventuale facoltà di devoluzione del diritto all'IACP) dovendo in caso di mancato esercizio della prelazione *“prestarsi alla stipulazione del contratto di compravendita”* a pena di *“decadenza”*; l'inadempimento degli obblighi indicati nella convenzione (compresi il divieto di alienazione ovvero l'inadempimento degli obblighi gravanti a carico del concessionario nei confronti dell'istituto di credito che ha finanziato la realizzazione degli alloggi) implica (par. 10) la risoluzione di diritto della compravendita; la risoluzione prevede l'obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della _____ per le opere realizzate ed il subentro ex art 37 L. 865/1971 del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario;

6) “Convenzione per edilizia residenziale agevolata” stipulata in data 12 maggio 1993 avente ad oggetto la ristrutturazione, mediante finanziamento regionale ex L. 457/1978 , di un immobile di proprietà della _____ posto in _____ civico 2 al fine di realizzare alloggi da destinare in locazione a soggetti in condizioni disagiate; la durata del vincolo di destinazione d'uso è stabilita in 10 anni; non seguono particolari limitazioni;

7) “Atto d'obbligo” stipulato in data 28 febbraio 1995 ai sensi dell'art 7 L. 10/1977, dell'art 19 L. 457/1978 e dell' art 8 L. 179/1992 riguardante la realizzazione- con finanziamento di € 961.889,38 oggetto di contributo regionale - in località _____ , su area di proprietà della _____ , di un edificio ospitante alloggi ad uso abitativo da assegnare in godimento ai soci aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi in regime di edilizia economica e popolare a canone agevolato e convenzionato; la durata della locazione è prevista in 8 anni; le limitazioni alla vendita sono quelle di cui all'art 8 L. 179/1992; il conduttore ha diritto di prelazione per l'acquisto; in caso di vendita dell'intero complesso immobiliare al socio assegnatario in godimento deve essere garantita la prosecuzione della locazione ai sensi della suddetta disposizione ;

8) “Convenzione urbanistica per attuazione di programma integrato di recupero” stipulata ex art 7 L. 10/1977 in data 2 ottobre 1998 riguardante la concessione (per anni 45), da parte del COMUNE DI FIDENZA del diritto di superficie su di un fabbricato ad uso abitativo di proprietà comunale posto in _____, per il recupero di 8 alloggi – oggetto di finanziamento regionale per edilizia agevolata (L. 1.073.000.000) - da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata od in uso ai soci della _____; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (art 13) ne determina la risoluzione di diritto;

9) “Convenzione per l’attuazione del programma di recupero urbano la _____” stipulata in data 4 agosto 2000 ai sensi dell’art 22 L. 179/1992, artt. 7 e 8 L. 10/1977, art 28 L. 1150/1942 come modificato dall’art 8 L. 765/1967 riguardante la ristrutturazione urbanistica, attraverso distinti interventi - con finanziamento in parte pubblico per complessive L. 209.000.000, con contributo regionale - di 6 su 9 alloggi (si assumono a riferimento esclusivamente gli alloggi convenzionati) in località _____, da destinare a locazione permanente o da alienare (par 5) a soggetti anziani; la convenzione vincola la _____ e gli aventi causa per anni 25;; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (par.8) ne determina la risoluzione di diritto;

10) “Convenzione per la determinazione dei canoni di locazione o di godimento permanente di alloggi per “le Forze dell’Ordine” stipulata in data 24 ottobre 2002 ex art 7 e 8 L. 10/1977 riguardante la realizzazione su area di proprietà della _____ posta in _____ - con finanziamento del Ministero dei Lavori Pubblici 1274/1999 - di 20 alloggi da concedere in locazione od in uso e godimento permanente ad appartenenti delle Forze dell’Ordine a canone agevolato e convenzionato; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (par.7), anche con riguardo alla determinazione del canone di locazione, ne determina la risoluzione di diritto;

11) "Convenzione per cessione del diritto di superficie e convenzione edilizia per il recupero dell'edificio sito in Fidenza nella frazione di Castione dei Marchesi n 202" stipulata in data 29 novembre 2002, riguardante la concessione a titolo gratuito (per anni 50), da parte del COMUNE DI FIDENZA, del diritto di superficie su di un fabbricato ad uso abitativo posto nella frazione di _____ per il recupero di 6 alloggi - con finanziamento di € 212.263,93, oggetto di contributo regionale - da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 9) prevede, ai sensi dell'art 14 L.R. E.R. 24/2001 la devoluzione a titolo gratuito degli immobili realizzati al COMUNE in caso di cessazione o cambiamento di attività da parte della _____ nonché il divieto di cessione totale o parziale del diritto di superficie in difetto del parere favorevole del COMUNE; alla scadenza della convenzione (par. 10) l'immobile dovrà essere restituito al COMUNE DI FIDENZA libero da oneri reali iscrizioni o trascrizioni pregiudizievoli; in caso di inadempimento dei suddetti obblighi o di quelli assunti dal concessionario nei confronti dell'istituto di credito mutuante, il COMUNE ha facoltà di pronunciare la decadenza della convenzione con estinzione del diritto di superficie; la decadenza prevede l'obbligo di versamento di un corrispettivo in favore della _____ per le opere realizzate ed il subentro ex art 37 L. 865/1971 del COMUNE nei mutui contratti dal concessionario;

12) "Convenzione per l'attuazione di zona di edilizia economica e popolare all'interno della scheda 3.5" stipulata in data 7 agosto 2003 (rep. 22451) riguardante la realizzazione per il costo complessivo di € 2.679.418,77 - con finanziamento regionale di € 1.148.600,14 - di 24 alloggi in _____ località _____, posti in edificio di nuova realizzazione su area di proprietà della COOPERATIVA, da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento permanente a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 9) prevede, ai sensi dell'art 14 L.R. E.R. 24/2001 la devoluzione a titolo gratuito degli immobili realizzati al COMUNE in caso di cessazione o cambiamento di attività da parte della _____

; è prevista la possibilità di cessione degli immobili nel loro insieme decorsi 20 anni dall'inizio della locazione; la destinazione a locazione permanente non è modificabile; la vigilanza sul rispetto della convenzione compete al COMUNE DI FIDENZA; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (par. 12) ne determina la risoluzione di diritto;

13) “Convenzione per l’attuazione di zona di edilizia economica e popolare all’interno della scheda 3.5” stipulata in data 7 agosto 2003 (rep. 22452) riguardante la realizzazione per il costo complessivo di € 1.639.439,52 - con finanziamento regionale di € 882.624,84 - di 14 alloggi in località posti in edificio di nuova realizzazione su area di proprietà della da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento permanente a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata (anziani o disabili); la convenzione (par. 9) prevede, ai sensi dell’art 14 L.R. E.R. 24/2001 la devoluzione a titolo gratuito degli immobili realizzati al COMUNE in caso di cessazione o cambiamento di attività da parte della ; è prevista la possibilità di cessione degli immobili nel loro insieme decorsi 20 anni dall’inizio della locazione; la destinazione a locazione permanente non è modificabile; la vigilanza sul rispetto della convenzione compete al COMUNE DI FIDENZA; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (par. 12) ne determina la risoluzione di diritto;

14) Convenzione del 9 agosto 2006 relativa ad “intervento edilizio compreso nella zona di edilizia economica e popolare inserito nel programma regionale denominato “20.000 abitazioni in affitto” (Legge 21/01 e D.M. 27 dicembre 2001 n. 2523)” riguardante la realizzazione - con finanziamento di € 961.889,38, oggetto di contributo regionale - di 19 alloggi in località su area di proprietà della COOPERATIVA, da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 10) prevede, ai sensi dell’art 14 L. R.cg. E.R. 24/2001 la devoluzione a titolo gratuito degli immobili realizzati al COMUNE in caso di cessazione o

cambiamento di attività da parte della _____ ; è prevista la possibilità di cessione degli immobili nel loro insieme decorsi 20 anni dall'inizio della locazione; la destinazione a locazione permanente non è modificabile; La vigilanza sul rispetto della convenzione compete al COMUNE DI FIDENZA; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (par. 13) ne determina la risoluzione di diritto;

15) Convenzione del 9 agosto 2006 relativa ad “intervento edilizio compreso nella zona di edilizia economica e popolare inserito nel programma regionale denominato “20.000 abitazioni in affitto (Legge 21/01 e D.M. 27 dicembre 2001 n. 2523)” riguardante la realizzazione - con finanziamento di € 847.687,50, oggetto di contributo regionale - di 16 alloggi in FIDENZA località _____ su area di proprietà della _____ , da destinare a locazione permanente od assegnazione in godimento a canone agevolato e convenzionato a soggetti in condizione disagiata; la convenzione (par. 10) prevede, ai sensi dell'art 14 L.R. E.R. 24/2001 la devoluzione a titolo gratuito degli immobili realizzati al COMUNE in caso di cessazione o cambiamento di attività da parte della _____ è prevista la possibilità di cessione degli immobili nel loro insieme decorsi 20 anni dall'inizio della locazione; la destinazione a locazione permanente non è modificabile; la vigilanza sul rispetto della convenzione compete al COMUNE DI FIDENZA; la violazione delle obbligazioni nascenti dalla convenzione (art 13) ne determina la risoluzione di diritto.

2.1.2 Tutti gli interventi della _____ risultano aver fruito di finanziamento da parte di istituti di credito, funzionali alla realizzazione degli alloggi; agli atti della procedura risultano i seguenti contratti di finanziamento:

1) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 05/07/2007 a ministero Notaio Dott. Massimiliano Cantarelli (rep. 11875; racc. 2465) tra _____ (in bonis) e _____ avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 3.000.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sulla proprietà

superficiaria degli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato: (a) per € 1.339.268,09 all'estinzione anticipata di precedente finanziamento contratto per la ristrutturazione dell'immobile il 06/08/2002 rep. 3855 a ministero Notaio Dott. Nicola Genua, (b) per la differenza di € 1.157.661,62 al potenziamento di mezzi finanziari. Sull'effettivo utilizzo delle risorse finanziarie mutate si rinvia alle relazioni del C.G. e dei Curatori agli atti da cui si evince che la somma di € 1.157.661,62 è stata destinata a scopi diversi dalla costruzione/ristrutturazione. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 2.496.929,71 ed ammesso definitivamente al passivo per € 1.747.850,80 al rango privilegiato, per € 749.078,91 al rango postergato;

2) contratto di mutuo ipotecario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 12/09/2003 a ministero Notaio Dott. Laura Riboni (rep. 15527; racc. 2353) tra _____ (in bonis) e

_____ avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 1.600.000,00 garantito da ipoteca di 2° grado concessa dalla _____ sulla proprietà superficiaria degli immobili realizzati in _____ (già oggetto di precedente ipoteca a favore di _____). Il mutuo non esplicita criteri di frazionamento tra le varie unità immobiliari e pertanto l'ipoteca può ritenersi iscritta indistintamente sui diversi immobili. Il mutuo è formalmente concesso per "potenziamento mezzi finanziari". Sull'effettivo utilizzo delle risorse finanziarie mutate si rinvia alle relazioni del C.G. e dei Curatori agli atti da cui si evince che la somma di € 1.600.000,00 è stata destinata a scopi diversi dalla costruzione/ristrutturazione. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 1.250.662,54 ed ammesso definitivamente al passivo per € 875.463,78 al rango privilegiato, per € 375.198,76 al rango postergato;

3) 4) 5) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 29/11/2004 a ministero Notaio Dott. Massimiliano Cantarelli (rep. 4205; racc. 567) tra _____ (in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 5.000.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla su una pluralità di immobili situati nei comuni di:

. Con particolare riferimento agli immobili posti nel COMUNE DI FIDENZA gli stessi risultano essere situati in ,

e . Il mutuo non esplicita criteri di frazionamento tra le varie unità immobiliari e pertanto l'ipoteca può ritenersi iscritta sui diversi immobili. Il mutuo è stato formalmente destinato: (a) € 1.759.543,75 per l'estinzione anticipata di precedenti finanziamenti contratti per la costruzione degli immobili, (b) per la differenza di € 3.240.456,25 al potenziamento di mezzi finanziari della . Sull'effettivo utilizzo delle risorse finanziarie mutate si rinvia alle relazioni del C.G. e dei Curatori agli atti da cui si evince che la somma di € 3.240.456,25 è stata destinata a scopi diversi dalla costruzione/ristrutturazione. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 3.712.022,18 ed ammesso definitivamente al passivo per € 2.598.415,53 al rango privilegiato, per € 1.113.606,65 al rango postergato;

6) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 05/07/2007 a ministero Notaio Dott. Massimiliano Cantarelli (rep. 11873; racc. 2463) tra (in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 1.550.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla sugli immobili realizzati in e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 1.435.661,19 ed ammesso definitivamente al passivo per € 1.431.511,53 al rango privilegiato, per € 4.149,66 al rango postergato;

7) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 05/07/2007 a ministero Notaio Dott. Massimiliano Cantarelli (rep. 11874; racc. 2464) tra (in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di €

1.450.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 1.313.533,95 ed ammesso definitivamente al passivo per € 1.309.645,06 al rango privilegiato, per € 3.888,89 al rango postergato;

8) contratto di mutuo ipotecario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 11/07/2003 a ministero Notaio Dott. Fernando Sozzi (rep. 44461; racc. 15132) tra _____ (fusasi con _____ in data 21/12/2005) e _____ . avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 200.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 143.476,14 ed ammesso definitivamente al passivo per € 142.844,00 al rango privilegiato, per € 632,14 al rango postergato;

9) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 03/05/2011 a ministero Notaio Dott. Massimiliano Cantarelli (rep. 17477; racc. 5770) tra _____ (in bonis) e _____ . avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 6.000.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ su due immobili siti nei comuni di _____ e _____ . Con particolare riferimento all'immobile posto nel Comune di _____ si tratta di ipoteca di 2° grado (risultando l'immobile oggetto di precedente ipoteca a favore di _____). Il mutuo non esplicita criteri di frazionamento tra le varie unità immobiliari e pertanto l'ipoteca può ritenersi iscritta sui diversi immobili. Il mutuo è formalmente concesso: (a) per l'estinzione di un precedente finanziamento di € 4.500.000,00 attivato presso il medesimo istituto per la costruzione/ristrutturazione di immobili rientranti in intervento di edilizia economico-popolare di cui agli artt. 147 e 148 del R.d. 28/04/1938 n.1165 e

(b) per € 1.500.000,00 alla costruzione/ristrutturazione di immobili di edilizia economico/popolare. Sull'effettivo utilizzo delle risorse finanziarie mutate si rinvia alle relazioni del C.G. e dei Curatori agli atti da cui emerge che l'intero importo di € 6.000.000,00 è stato destinato a finalità diverse da quelle della costruzione. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 5.781.783,14 ed ammesso definitivamente al passivo per € 3.800.000,00 al rango privilegiato, per € 1.981.783,14 stralciato;

10) apertura di credito ipotecario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 30/06/1997 a ministero Notaio Dott. Fernando Sozzi (rep. 34268; racc. 10717) tra

(in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 1.549.370,70 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____

(oggetto di restrizione ipotecaria il 27/12/2004 rep. 46682; racc. 16203). Il mutuo non esplicita criteri di frazionamento tra le varie unità immobiliari e pertanto l'ipoteca può ritenersi iscritta sui diversi immobili. Il mutuo è formalmente destinato al "reperimento di mezzi finanziari" (come si evince dal verbale della _____ del 28/03/1997 n.2 allegato all'atto). Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 1.479.642,61 ed ammesso definitivamente al passivo per € 591.857,04 al rango privilegiato, per € 739.821,31 al rango chirografo, per € 147.964,26 stralciato;

11) contratto di mutuo ipotecario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 06/08/2002 a ministero Notaio Dott. Nicola Genua (rep. 3861; racc. 548) tra

(in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 515.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sull'immobile realizzato in _____

e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 375.195,12 ed ammesso definitivamente al passivo per € 375.195,12 al rango privilegiato;

12) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 06/08/2002 a ministero Notaio Dott. Nicola Genua (rep. 3862; racc. 549) tra

(in bonis) e

. avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 1.680.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 1.288.446,29 ed ammesso definitivamente al passivo per € 1.288.446,29 al rango privilegiato;

13) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 17/12/2004 a ministero Notaio Dott. Fernando Sozzi (rep. 46624; racc. 16158) tra

(in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 1.150.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 847.121,88 ed ammesso definitivamente al passivo per € 847.121,88 al rango privilegiato;

14) contratto di mutuo fondiario stipulato ex art. 38 e seguenti del D.Lgs 385/1993 in data 17/12/2004 a ministero Notaio Dott. Fernando Sozzi (rep. 46625; racc. 16159) tra

(in bonis) e

avente ad oggetto la concessione di un finanziamento di € 600.000,00 garantito da ipoteca concessa dalla _____ sugli immobili realizzati in _____ e formalmente destinato alla realizzazione del medesimo intervento edilizio. Il credito è stato insinuato al passivo in via privilegiata per € 441.976,60 ed ammesso definitivamente al passivo per € 441.976,60 al rango privilegiato.

Nel complesso, alla data della dichiarazione di fallimento, sulla base di quanto accertato dalla Curatela, con riguardo al solo territorio del COMUNE DI FIDENZA, la
in bonis risulta aver contratto mutui finalizzati al finanziamento della costruzione degli alloggi edificandi o ad interventi di manutenzione per € 7.941.284,64 e mutui (assistiti da garanzia ipotecaria ex art 38 TUB sulla proprietà superficaria o sulla proprietà degli immobili realizzati) destinati ad altre operazioni di finanziamento per € 6.800.462,52 per complessivi € 14.741,747,16.

2.2 L'edilizia residenziale pubblica, il quadro normativo anteriore alla L. 178/2020; i mutui con garanzia dello Stato.

Gli interventi posti in essere dalla
in bonis hanno ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica. Il quadro legislativo di riferimento, sedimentatosi per effetto di plurimi interventi a far data, quantomeno, dal R.D. 1165/1938, appare estremamente complesso.

2.2.1 Per “edilizia residenziale pubblica” si intende infatti l'edilizia realizzata dallo Stato, direttamente o indirettamente, al fine di costruire alloggi abitativi da assegnare, a condizioni favorevoli, ai cittadini che versino in condizioni economiche disagiate. Secondo la suddivisione generalmente accolta in dottrina¹ l'edilizia sociale viene ad essere distinta in:

¹ [https://www.italy.it/it/temi/edilizia-sociale](#)

a) edilizia sovvenzionata²: gli immobili sono costruiti direttamente da enti pubblici, quali IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) o ATER (Aziende Territoriali Edilizia Residenziale);

b) edilizia agevolata³: gli immobili sono costruiti da soggetti privati, che godono di norma, ai fini della realizzazione delle opere, di mutui edilizi assistiti da ipoteca sull'area

edificanda e di garanzia c.d. sussidiaria dello Stato (contributo dello Stato erogato in conto capitale ovvero finalizzato all'abbattimento degli interessi) cui vanno aggiunti i sussidi delle Regioni e dei Comuni, che costituiscono gli enti pubblici territoriali competenti a gestire la materia dell'edilizia residenziale pubblica ;

c) edilizia convenzionata⁴ gli immobili sono costruiti da soggetti privati, che godono di finanziamento pubblico, a seguito di una convenzione stipulata con un ente pubblico

territoriale (Regione o Comune), ovvero di un atto unilaterale d'obbligo del privati. Con specifico riguardo alla edilizia agevolata e convenzionata sono poi individuabili due tipologie di convenzioni.

- le convenzioni PEEP (ovvero piani di zona per l'edilizia popolare economica) disciplinate dall'art. 35, l. n. 865 del 1971, nell'ambito delle quali è necessario distinguere fra convenzioni aventi ad oggetto l'assegnazione dell'alloggio in diritto di superficie ed assegnazione dell'alloggio in diritto di proprietà;

- le convenzioni cc.dd. "Bucalossi", originariamente disciplinate dalla l. n. 10 del 1977, oggi artt. 17 e 18, D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia).

Entrambe le tipologie di Convenzioni possono prevedere vincoli di natura soggettiva (di norma: impossidenza e reddito medio-basso) e/o di natura oggettiva (prezzo massimo di cessione, canone locativo calmierato).

2.2.2 L'edilizia agevolata e convenzionata è poi oggetto di apposita disciplina in caso di garanzia dello Stato⁵ prevista, per i mutui agevolati (con contributi statali o regionali) inerenti interventi di edilizia residenziale pubblica, dall'art.4, comma 4 e 5⁶, 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. 457/78, dall'art. 6 della L. 179/92, nonché dall'art. 15 della L. 166/75. Si tratta dei 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 con concessione del diritto di superficie su aree PEEP. Il quinto comma dell'art. 72 della L. 865/71 (in relazione all'edilizia convenzionata con concessione del diritto di superficie) dispone 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”*. Sull'edilizia agevolata con contributi erogati a mezzo delle Regioni il testo dell'art. 6 della L. 179/92 (Contributi di edilizia agevolata) dispone 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 (...)*”. L'Art. 17 L. 457/1978 (Garanzie) dispone *“ 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". La garanzia dello Stato scatta dopo l'esercizio dell'azione esecutiva nei confronti del mutuatario inadempiente; l'art. 15 della L. 166 del 1975 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 LACP, l'immobile è trasferito, con decreto del giudice dell'esecuzione, allo LACP 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'LACP 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. 1035. 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". Questo meccanismo è stato esteso dall'art. 44⁷ della legge

⁷ Si legge, infatti, nell'art. 44 che: "I mutui non fruanti 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

457 del 1978 (cui anche la nuova disciplina al comma 378 della L. 178/2020,) 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 statale. 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 poi introdotto 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*

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 (...) L'art. 10-ter. D.L. 376/1975 dispone *“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.”* L'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”*

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."

2.3. I vincoli convenzionali in caso di vendita coattiva.

Dall'esame delle diverse convenzioni gli interventi posti in essere dalla

nel COMUNE DI FIDENZA risultano qualificabili come interventi di edilizia agevolata e convenzionata; in diversi casi, a fronte dei contributi pubblici (soprattutto regionali) erogati, si tratta di interventi realizzati con finanziamenti (mutui contratti dalla COOPERATIVA in funzione della concessione del diritto di superficie su area PEEP) assistiti da garanzia dello Stato ai sensi dell'art. 17 e 44 L. 457/78 dell'art. 6 della L. 179/92, nonché dell'art. 15 della L. 166/75; la ha poi stipulato mutui fondiari con ipoteca iscritta sulla proprietà superficaria o sugli immobili di proprietà al fine di estinguere (in parte) i suddetti finanziamenti e per acquisire altri e distinti finanziamenti da destinare ad altre operazioni; non vi sono interventi di edilizia sovvenzionata.; tutti gli alloggi realizzati dalla risultano destinati a locazione permanente o ad assegnazione in godimento permanente a canone vincolato e convenzionato in favore di soggetti in particolari condizioni, lavorative, reddituali o personali. Alcune delle convenzioni prevedono vincoli di natura oggettiva (inalienabilità - non assoluta e variamente articolata - fissazione di un prezzo massimo di cessione, possibilità di affrancazione dal prezzo massimo di cessione, dietro versamento di un corrispettivo all'ente pubblico; devoluzione al patrimonio dell'Ente Territoriale in caso di cessazione dell'attività della) e soggettiva (previsione di particolari requisiti in capo agli assegnatari ovvero, ove consentita l'alienazione, in capo agli acquirenti). Le limitazioni originariamente previste per la circolazione degli alloggi realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica hanno tuttavia subito una progressiva erosione da parte degli interventi normativi succedutisi nel tempo. Il **vincolo di inalienabilità**, previsto - per il caso di cessione del diritto di proprietà - dall'art. 35 L. 865/1971 (commi 15-19) è stato abrogato dall'art. 20 L. 179/1992 (legge c.d. Ferrarini-Botta), come poi modificato dall'art. 3 L. 85/1994. I vincoli legali di natura oggettiva

possono essere rimossi⁴. I vincoli legali di natura soggettiva sono stati abrogati dall'art. 23 della suddetta L. 179/1992. Pertanto, per le convenzioni stipulate successivamente al 15 marzo 1992 (data di entrata in vigore della predetta legge) i limiti soggettivi (come anche il divieto di alienazione) non sono più imposti dalla legge, ma, se previsti, hanno natura convenzionale. Gli Enti Territoriali possono introdurre nelle convenzioni limiti pattizi di natura oggettiva e/o oggettiva, non meramente ripetitivi di quelli legali, aventi efficacia inter partes.⁵ Con riguardo alle cooperative a proprietà indivisa l'art. 18 (Autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio realizzato da cooperative a proprietà indivisa) ha previsto, al comma 1, che *“Le cooperative a proprietà indivisa che abbiano usufruito di agevolazioni pubbliche, statali o regionali, concesse prima della data di entrata in vigore della presente legge per la costruzione di alloggi da assegnare in uso e godimento ai propri soci, possono chiedere al CER o alla regione, in deroga al divieto statutario previsto dal secondo comma dell'articolo 72 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, l'autorizzazione a cedere in proprietà individuale tutti o parte degli alloggi realizzati ai soci che ne abbiano già ottenuto l'assegnazione in uso e godimento”*¹⁰. Con riferimento all'acquisto degli alloggi da parte dell'assegnatario o locatario è stato poi chiarito come non sia *“revocabile in dubbio che, in tema di vendita di alloggi di edilizia agevolata, l'art. 3 della legge 28 gennaio 1994, n. 85, nel modificare l'art. 20, comma 1, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, abbia liberalizzato, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione di tali beni 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. 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*

⁴ Il legislatore del 2011 (l. 106/2011 di conversione del Decreto sullo Sviluppo 2011), nell'aggiungere il comma 49-bis all'art. 31 della L. 448/1998, ha introdotto l'istituto dell'affrancazione, cioè la rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione contenuti nelle Convenzioni (sia PEEP che Bucalossi): 1) decorsi almeno 5 anni dal primo trasferimento; 2) su richiesta delle persone fisiche che ne hanno interesse; 3) con atto pubblico o scrittura privata autenticata soggetta a trascrizione; 4) previo versamento corrispettivo determinato dal Comune secondo parametri legali.

anteriori alla legge 17 febbraio 1992, n. 179 poiché a seguito dell'abrogazione, da parte di quest'ultima, delle più restrittive disposizioni dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, 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 all'art. 35 della legge n. 865 cit., la nullità prevista da tale norma, non essendo più in vigore il divieto di libera alienabilità post-quinquennale (Sez. 1, Sentenza n. 26915 del 10/11/2008). In particolare, l'immediata applicabilità del nuovo regime di tali beni immobili ha travolto anche le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi 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, (quali: l'inalienabilità dei beni per almeno dieci anni, calcolati dalla data di rilascio della licenza di abitabilità; l'alienabilità a favore dei soli soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione degli alloggi al prezzo fissato dall'Ute; la libera alienabilità degli alloggi, a tutti, dopo vent'anni dal rilascio della licenza di abitabilità, alla condizione di corrispondere un prezzo al Comune o al Consorzio, calcolato ai sensi del comma 3, di tale disposizione) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione da parte di un nuovo regolamento liberistico. Corollario di tale conclusione è che la previsione di nullità assoluta del negozio, stipulato in violazione di tali limiti, stabilita dalla L. n. 865 del 1971, art. 35, comma 5, in riferimento alle violazioni delle prescrizioni contenute nei primi quattro commi, non è più applicabile ai contratti stipulati sotto il vigore del nuovo regime normativo che quei limiti (non più in vigore) abbiano virtualmente violato" (Cass. 30951/2017 in motivazione). Con riguardo al vincolo del prezzo massimo di cessione dell'immobile costruito in regime di edilizia agevolata e convenzionata la Suprema Corte (Cass. S.U. 18135/2015), ha precisato che, in caso di cessione volontaria con atto negoziale "inter vivos" , per le convenzioni c.d.«Bucalossi», il destinatario dell'obbligo di contenere il prezzo di cessione o il canone locativo è solo il costruttore titolare della concessione, mentre, per le convenzioni PEEP, il prezzo massimo di cessione o il canone locativo massimo seguono il bene nei successivi passaggi, a titolo di onere reale, con naturale efficacia indefinita, obbligando quindi tutti i successivi acquirenti, a meno che non sia intervenuta la convenzione di

rimozione ex art. 31, comma 49-bis, della l. 448/1998. Giurisprudenza e dottrina¹¹ concordano peraltro sul fatto che le suddette limitazioni, ove tutt'ora ritenute sussistenti, **non possano essere estese al caso di esecuzione forzata (individuale o concorsuale)** avente ad oggetto (come nella vicenda in esame) alloggi realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica. L'obiettivo delle limitazioni alla libera circolazione degli immobili è infatti quello di: a) evitare operazioni speculative di rivendita a prezzo di mercato; b) di preservare la funzione sociale degli immobili mantenendone la disponibilità in capo ai ceti meno abbienti.

2.3.1 Ebbene, quanto al primo profilo, la vendita coattiva, per caratteristiche e disciplina, non presenta alcun rischio di contaminazioni di tipo speculativo (Cass. 25600/2015): il soggetto esecutato subisce la vendita, che viene eseguita a prescindere dalla volontà del titolare dei beni; il prezzo base è fissato tenendo conto del valore di mercato dell'immobile; per rispettare il vincolo "sociale", relativo al prezzo massimo di cessione, è sufficiente che il prezzo base venga stabilito entro il suddetto limite¹² (si veda , seppur con riguardo ad un caso di cessione volontaria, Cass. 25320/2019). Inoltre, la vendita è effettuata in sede giurisdizionale, nel contesto di un procedimento regolato dalla legge e diretto da un giudice, al fine di soddisfare l'interesse dei creditori titolari dell'azione esecutiva. Con riguardo agli immobili realizzati con finanziamenti (anche regionali) assistiti da garanzia dello Stato è il complessivo contesto normativo a rendere poi evidente come l'ipoteca sulle aree (e sui beni realizzati) a garanzia del finanziamento erogato (agevolato o meno) sia fisiologica; come fisiologica, anzi necessaria, sia l'esecuzione forzata per il recupero del credito erogato eventualmente insoddisfatto¹³. *“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*¹⁴. Non possono pertanto sussistere dubbi in ordine alla astratta assoggettabilità degli immobili realizzati dalla _____ in regime di edilizia residenziale pubblica agevolata e convenzionata ad esecuzione forzata tanto individuale che concorsuale.

2.3.2 L'esigenza di conservare intatta la funzione sociale degli immobili deve essere vagliata tenendo conto delle particolarità del caso in esame, ove ad essere sottoposto ad esecuzione concorsuale è il patrimonio di una _____ a proprietà indivisa realizzato in regime convenzionale. La Suprema Corte (Cass. 25600/2015), sulla base di un principio elaborato a proposito delle aree con particolare destinazione urbanistica, ha ritenuto che la disciplina pubblicistica della convenzione, della sua risoluzione e della sua opponibilità ai terzi, in quanto posta a tutela di interessi pubblici prevalenti, possa interferire con gli ordinari principi della garanzia patrimoniale del credito e della sua tutela giudiziale esecutiva **nel caso di beni che non abbiano ancora realizzato la loro finalità a mezzo di assegnazione (o locazione)**: *“In merito al fatto che le finalità pubblicistiche sarebbero frustrate ove si ritenesse l'inopponibilità del vincolo all'aggiudicatario in sede di vendita forzata, non può non essere rilevata la peculiarità della situazione che consegue all'espropriazione forzata e l'impossibilità di assimilare, in ogni aspetto di giuridica rilevanza, la vendita forzata a quella volontaria (cfr., da ultimo, Cass. n. 7708/14, in motivazione). 5.- La questione, in difetto di apposita previsione normativa, va risolta, ..., ricostruendo, caso per caso, la natura del vincolo di che trattasi. In questo senso sono anche i due più significativi precedenti di legittimità richiamati...Ed invero con la sentenza n. 6748/1987 (per la quale “ 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 qualsiasi partecipante alla gara a conclusione della procedura esecutiva, ancor prima che sia trascorso il decennio di cui alla L. 14 febbraio 1963, n. 60, art. 29 e L. 8 agosto 1977, n. 513, art. 28, comma 5 ed indipendentemente dal possesso, da parte dell'acquirente, dei requisiti prescritti per la cessione originaria di quei medesimi alloggi, atteso che la nullità stabilita dalle disposizioni contenute nelle norme sopracitate riguarda esclusivamente gli atti volontari di disposizione compiuti dagli stessi assegnatari”) questa Corte ha fornito una ricostruzione del*

sistema, riguardo agli alloggi di edilizia economica e popolare, in ragione della quale i relativi vincoli sociali non mutano il regime giuridico del diritto di proprietà trasmesso all'assegnatario, in quanto esauriscono la loro funzione nei rapporti con quest'ultimo, impedendogli di avvalersi dell'agevolazione per fini speculativi. Con la sentenza n. 9508/97, riguardante i piani per gli insediamenti produttivi di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 27 questa Corte,...., non ha affatto mutato il proprio precedente indirizzo, per come d'altronde si legge nella motivazione. Questa si rivela d'interesse ai fini della decisione del presente ricorso nella parte in cui, dopo aver ritenuto opponibili all'aggiudicatario i vincoli di indisponibilità della L. n. 865 del 1971, art. 27 cit. dice quanto segue: "... l'accoglimento di queste conclusioni non si pone in contraddizione con quanto deciso con la sentenza 5 agosto 1987, n. 6748, che ha riconosciuto ammissibile il pignoramento degli alloggi di edilizia economica e popolare ceduti senza riserva di proprietà agli assegnatari. Invero, con la cessione in proprietà dell'alloggio, le finalità d'interesse pubblico cui è preordinata la costruzione, da parte dei comuni, di abitazioni del tipo considerato sono compiutamente realizzate, poichè tale atto costituisce "la fase terminale dell'esercizio del pubblico servizio" (Cass. S.U. 1 ottobre 1980, n. 5332). 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 obiettivi 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... Le due decisioni sono espressione di una regola desumibile in via generale dall'ordinamento, che va enunciata nei seguenti termini: in mancanza di apposita previsione normativa che, nel singolo caso, regoli la vicenda dell'espropriazione immobiliare, i vincoli di inalienabilità degli immobili si trasferiscono all'aggiudicatario della vendita coattiva quando siano configurati dalle norme che li prevedono come qualitas fundi, tale da conformare, per ragioni di pubblico interesse, il diritto di proprietà degli immobili, a prescindere dalla persona del proprietario, e da attribuire ai vincoli stessi natura reale; non sono invece opponibili quando non modificano, in assoluto, il contenuto del diritto di

proprietà, ma perseguano altrimenti le finalità di pubblico interesse che pur ne abbiano giustificato l'imposizione." (Cass. 25600/2015 in motivazione , sottolineatura originale). Vi sarebbe, dunque, 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 essi non possano dirsi realizzati nel caso in cui possa dirsi realizzato l'interesse pubblico sotteso alla stipulazione delle convenzioni (c.d. interesse pubblico prevalente), anche nel caso di esecuzione (individuale o concorsuale) che colpisca il concessionario-costruttore, il tema in discussione non dovrebbe riguardare l' "an" della vendita coattiva, quanto piuttosto, eventualmente, le caratteristiche di essa¹⁵, con riguardo all'opponibilità all'aggiudicatario dei vincoli di destinazione degli immobili.

2.4 Le caratteristiche della vendita del "Lotto 100".

Orbene nel caso della vendita del "Lotto 100" deve allora evidenziarsi come la totalità degli alloggi oggetto di esecuzione concorsuale siano stati realizzati per essere destinati in locazione permanente o assegnati in godimento permanente a soggetti in particolari condizioni reddituali; tutti gli alloggi risultano occupati e stabilmente (da anni) assegnati in locazione; la Curatela ha continuato, anche successivamente alla dichiarazione di fallimento della _____ in regime di esercizio provvisorio, a gestire il patrimonio immobiliare ed a percepire i canoni di locazione per oltre sette anni (con entrate per oltre € 1.000.000 annui); ci si trova dinnanzi ad una situazione intermedia rispetto ai due estremi (interesse pubblico compiutamente realizzato/interesse pubblico non realizzato) esaminata dalla Suprema Corte nella richiamata pronuncia, in cui **l'interesse pubblico c.d. prevalente , consistente nell'assicurare la disponibilità di alloggi ai ceti sociali meno favoriti, può dirsi realizzato per effetto dell'intervenuta (da anni) costruzione degli alloggi nonché della stipulazione dei contratti di locazione e del permanente adempimento di essi, ancorché non in modo definitivo, atteso che il rapporto di locazione (o di assegnazione in godimento),**

produce effetti non istantanei ma destinati a protrarsi per un certo periodo di tempo e suscettibili di venir meno in caso di mutamento della destinazione degli immobili. Deve allora ritenersi che le esigenze di tutela dell'interesse pubblico, realizzato ancorché in modo non definitivo, possano essere soddisfatte, quantomeno in linea di principio, preservando, anche in rapporto alla posizione dei successivi acquirenti, la destinazione a locazione permanente degli alloggi (*"qualitas fundi"*) e, più in generale, conservando intatti tutti i vincoli previsti a garanzia della destinazione sociale di essi, senza precludere l'assoggettamento ad esecuzione concorsuale del compendio immobiliare. In ossequio ai suddetti principi la vendita del "Lotto 100" è stata concepita dalla Curatela e dagli organi della procedura programmando una vendita "in blocco" (complessi unitari), con piena opponibilità all'aggiudicatario dell'insieme dei vincoli convenzionali gravanti sulla

in bonis (compreso l'obbligo di cessione degli immobili ai singoli Enti Territoriali in caso di cessazione o cambiamento di attività dell'acquirente), con totale salvezza della "disponibilità" degli alloggi sociali in capo agli attuali locatari e nel contempo delle prerogative del COMUNE DI FIDENZA e degli altri COMUNI interessati. L'ordinanza di vendita, dispone infatti che:

- l'acquirente, a prescindere dalla forma giuridica assunta, subentrerà nelle convenzioni assumendo la posizione che inizialmente rivestiva e sarà quindi tenuto a destinare gli alloggi alla locazione permanente applicando quanto previsto nelle singole convenzioni;
- venga espressamente indicato nel bando di gara che la vendita coattiva in sede fallimentare non determinerà alcuna decadenza con riguardo alle convenzioni in essere con i Comuni ovvero con altri Enti, né di tutti i conseguenti vincoli che conserveranno pertanto piena efficacia nei confronti dell'aggiudicatario, restando quest'ultimo sottoposto a tutti gli obblighi ed ai vincoli attualmente esistenti ed ai quali già era sottoposta in bonis;
- ai sensi del secondo comma dell'art. 108 L.F., di conseguenza, sarà ordinata la cancellazione unicamente delle ipoteche riferite ai mutui a suo tempo concessi e gravanti sui beni immobili oggetto della procedura di vendita;

- la Curatela provveda ad assicurarsi che i vincoli e le condizioni presenti nelle attuali convenzioni vengano esplicitamente riportati negli atti di trasferimento, al fine di garantire la massima trasparenza e di escludere dubbi interpretativi sulla portata degli obblighi assunti.

Il prezzo base, alla luce della perizia in atti, è stato determinato (complessivi € 32.000.000) nel rispetto del vincolo del prezzo massimo di cessione. Deve allora concludersi, con riguardo alle verifiche della legittimità della procedura intrapresa dalla Curatela, che, per come impostata, la liquidazione del patrimonio immobiliare di pertinenza della procedura fallimentare non presenti i profili di illegittimità denunciati dal COMUNE DI FIDENZA, non sussistendo ragioni ostative rispetto ad una vendita coattiva esente da rischi speculativi e nel contesto della quale vengono conservate intatte tanto la destinazione sociale degli alloggi che le prerogative degli Enti Territoriali. Va al riguardo rilevato come la vendita si fondi su di un parere preventivo del Servizio Qualità Urbana e Politiche Abitative della REGIONE EMILIA ROMAGNA in seguito al quesito posto dalla Curatela in data 13 novembre 2019, confermato all'esito dell'ordinanza autorizzativa (doc 3 Curatela), ed abbia registrato - con l'eccezione, sembrerebbe, del COMUNE DI NOCETO, solidale con quello di FIDENZA - la non opposizione degli altri COMUNI coinvolti nell'operazione¹⁶ e del MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE e DELLE MOBILITA' SOSTENIBILI.

3 *La disciplina della L. 178/2020 e la richiesta di sospensione ex art. 1 comma 179 L. 178/2020*

¹⁶ Il COMUNE DI PARMA con deliberazione del Consiglio Comunale del 30 marzo 2022, ha dichiarato di rinunciare alle istanze in precedenza formulate :

- a) evidenziando che la vendita coattiva in sede fallimentare non determina alcuna decadenza con riguardo alle convenzioni in essere con il Comune di Parma, l'aggiudicazione definitiva sarà condizionata alla verifica - alla luce della normativa, anche regionale, dettata in materia di immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata ed agevolata dalla insussistenza in capo all'aggiudicatario provvisorio di situazioni ostative al trasferimento a suo favore degli immobili;
- b) ritenendo, alla luce di quanto sopra, che l'interesse della collettività venga adeguatamente tutelato;

Con la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), in vigore dal 1° gennaio 2021, sono state introdotte, all'art. 1, commi 376 – 379, disposizioni particolari per le procedure esecutive e concorsuali aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata che sono stati finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche¹⁷.

3.1 Secondo quanto osservato dalla dottrina che con maggiore completezza risulta aver approfondito le finalità e le ricadute in tema di procedure esecutive, la normativa si presta a diverse letture sia per l'individuazione delle fattispecie sostanziali che ne costituiscono il presupposto sia per quanto riguarda la sua applicazione nei procedimenti

¹⁷ La disciplina dettata dall'art 1 commi 376 – 379 L. 178/2020 è la seguente

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.

esecutivi (individuali o concorsuali)¹⁸. L'opinione dei commentatori è peraltro concorde nel ritenere applicabili le disposizioni richiamate al caso (quale quello in esame) di liquidazione dei beni gestiti dal concessionario – costruttore destinatario di risorse pubbliche; funzione della disposizione non sarebbe poi quella di innovare la disciplina della vendita forzata di un certo tipo di beni (che rimane quella delineata nei paragrafi che precedono), quanto piuttosto quella di rendere possibile un incisivo coordinamento tra gli Enti interessati ed il processo esecutivo, rendendo attuabili normative e orientamenti interpretativi preesistenti, nell'ottica di un efficace e fisiologico coordinamento tra vendita coattiva e uffici territoriali¹⁹ per la conoscenza dello statuto del bene. In quest'ottica , in conformità del resto a quanto alle direttive impartite in altri Tribunali²⁰, nell'ordinanza del 25 dicembre 2021, si è sottolineata la necessità di una ampia concertazione e di una adeguata comunicazione della proposta e dei suoi meccanismi, affinché tutti i soggetti a vario titolo coinvolti (soci, operatori, Pubbliche Amministrazioni) venissero resi edotti dell'itinerario predisposto, nel suo complesso, e lo potessero adeguatamente comprendere e valutare, disponendo che la Curatela provvedesse ad effettuare le comunicazioni di cui all'art. 1, comma 376, L. n. 178 del 30.12.2020, tramite PEC, agli uffici competenti dei Comuni dove sono ubicati gli immobili e agli Enti erogatori del finanziamento territorialmente competenti. Il comma 376 prevede infatti un onere a carico del creditore procedente *“di dare 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”*; l'aggettivo "previa", riferito alla comunicazione, in correlazione con la nullità comminata all'esecuzione non preceduta da essa, sembrerebbe onerare il creditore di un avviso preventivo rispetto alla stessa introduzione del pignoramento che, come è noto, coincide con la notifica dello stesso. La dottrina nell'intento di inquadrare la fattispecie in esame ne ha sottolineato le assonanze con quella delineata dall'art. 498 cod. proc. civ. che onera il creditore pignorante di avvisare dell'espropriazione i creditori iscritti entro cinque giorni dal

pignoramento; tenuto conto del disposto del comma 3 dell'art. 498, che fa dell'avviso una sorta di condizione di procedibilità dell'istanza di vendita, la norma è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso che, in caso di omissione o di irregolarità dell'avviso ai creditori iscritti, il giudice possa concedere apposito termine al creditore pignorante, prima di provvedere sulla sua istanza di vendita. Una possibile interpretazione alternativa, compatibile sia con la lettera della disposizione che con la finalità appena esposta ed a maggior ragione con le finalità proprie della liquidazione concorsuale, è quella di collocare il termine ultimo per la comunicazione prima dell'emissione dell'ordinanza di vendita (oggi, di delega), dal momento che è con questo atto che si conclude la fase introduttiva del procedimento²¹. La dottrina²² è tuttavia concorde nell'invocare la necessità di una interpretazione adeguatrice che consenta la materiale attuazione della norma e ne preservi la funzione. L'interpretazione più in linea con la tutela dell'interesse pubblico di cui gli Enti da avvisare sono centri di tutela è quella di ritenere che alla comunicazione debba, di regola, procedersi prima dell'impulso alla procedura, successivo alla sua iscrizione a ruolo, rappresentato dall'istanza di vendita ovvero, comunque, prima della celebrazione dell'udienza di autorizzazione della vendita cosicché gli Enti Pubblici interessati possano essere resi edotti di tutti gli elementi necessari all'esercizio della facoltà di intervento loro garantita dalla legge e apportare, con la loro audizione, gli elementi conoscitivi utili alla tutela della finalità sociale del bene staggito. Se la sanzione in caso di omissione della comunicazione è quella della nullità assoluta, perché rilevabile d'ufficio *ex art. 157 c.p.c.*, la suddetta nullità viene considerata sanabile ai sensi dell'art. 156 c.p.c.²³ In particolare, trattandosi di sanzione conseguente all'omesso avviso funzionale all'audizione ("intervento" secondo la dizione della norma) nella procedura degli Enti Pubblici interessati, la stessa deve ritenersi sanabile su disposizione del giudice dell'esecuzione o con la spontanea costituzione degli Enti ove questi ultimi siano stati posti in condizione di attivare gli strumenti idonei a sottrarre alla

liquidazione coattiva i beni di interesse sociale. Tanto premesso nel caso in esame, sebbene le comunicazioni, contrariamente alla logica dell'ordinanza autorizzativa, siano state effettuate soltanto in data 4 febbraio 2022, vale a dire successivamente alla pubblicazione del bando di gara (30 dicembre 2021), non può ritenersi ricorrano gli estremi per una declaratoria di "nullità della procedura" (improcedibilità), la costituzione in giudizio del COMUNE DI FIDENZA (e del COMUNE DI PARMA) successivamente alla *"Comunicazione ai sensi della legge n. 178 del 30/12/2020, art. 1, commi 379 e 376, di apertura di procedura competitiva di vendita di immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata, agevolata e sovvenzionata"* consente infatti di ritenere che la denunciata condizione di invalidità (improcedibilità) della vendita sia stata sanata per raggiungimento dello scopo proprio della suddetta comunicazione né, d'altro canto, il COMUNE DI FIDENZA ha dedotto quale pregiudizio abbia sofferto per effetto del ritardo della suddetta comunicazione.

3.2 Analoghe considerazioni valgono con riguardo alla richiesta di sospensione della vendita formulata dal COMUNE istante ai sensi dell'art 1 comma 379 L. 178/2020. Il comma 377, richiamato dal comma 379, specifica come la finalità della sospensione sia quella, come detto, di consentire ai soggetti di cui al citato comma 376 di intervenire nella relativa procedura per tutelare la finalità sociale degli immobili. E' stato al riguardo osservato²⁴ come il primo adempimento imposto al Giudice dell'Esecuzione (o al Giudice Delegato) sembrerebbe quello di procedere alla sospensione del procedimento esecutivo ovvero della liquidazione fallimentare (ovvero della vendita, non potendosi altrimenti interpretare il richiamo alla sospensione del *"procedimento"* contenuta nel comma 379); la previsione potrebbe ritenersi di agevole comprensione fatto salvo il richiamo alle *"modalità di cui al comma 376"*. Poiché infatti quest'ultima disposizione non prevede una fattispecie di sospensione, l'interpretazione più plausibile del comma 377 è allora nel senso che la sospensione deve ritenersi finalizzata a *"consentire ai soggetti di cui al citato comma 376 di intervenire nella relativa procedura"*, previo avviso da effettuarsi appunto con le *"modalità di cui al comma 376"*. Ai sensi del medesimo comma 377 lo scopo

dell'“intervento”, da intendersi evidentemente in senso atecnico, dovrebbe dunque individuarsi, come detto, nell'esigenza “di tutelare la finalità sociale degli immobili”. Tuttavia *“Nessuna delle disposizioni dell'art. 1, comma 376-379, della legge di bilancio chiarisce con quali modalità si realizzi la tutela della finalità sociale degli immobili; neppure è chiaro perché si faccia riferimento, come esito del suddetto intervento, alla “sospensione della vendita”. Essendo le disposizioni riferite ad immobili realizzati in regime di edilizia pubblica convenzionata e agevolata ed essendo i soggetti tutelati con la sanzione della “nullità”, oltre al soggetto esecutato, gli inquilini detentori, i prenotatari e i soci (assegnatari) degli alloggi che risultano ancora in proprietà della società costruttrice e pignorati ai danni di quest'ultima, per assicurarne la funzione sociale occorre che gli enti pubblici garantiscano alle parti deboli che hanno la disponibilità degli alloggi sociali di conservare tale disponibilità. Norma fondamentale, a tale scopo, è quella dell'art. 37 della legge n. 865 del 1971... Per conseguire questo obiettivo non si può fare altro, da parte degli enti pubblici, **che attivare nei confronti della società assoggettata ad esecuzione i rimedi previsti nelle convenzioni per il caso di inadempimento di quest'ultima agli obblighi imposti per il raggiungimento appunto della finalità sociale dell'intera operazione. Evidentemente, però, la determinazione di attivare i rimedi negoziali va presa dagli enti pubblici al di fuori del processo esecutivo e non è coercibile, rientrando nell'ambito tipicamente proprio dell'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione. La sorte del processo esecutivo potrà esserne influenzata se, una volta introdotto in ambito processuale lo statuto del bene pignorato quale risulta dalla convenzione che accede alla sua realizzazione, il soggetto pubblico attiverà quest'ultima”** ²⁵. Analoghe considerazioni valgono con riguardo alla vendita disposta in sede fallimentare. La sospensione della liquidazione fallimentare può essere disposta ove sussista l'esigenza di consentire agli Enti Territoriali di acquisire notizia della procedura e di intervenire, al fine di garantire la destinazione sociale degli immobili, mediante l'attivazione (al di fuori della procedura esecutiva o fallimentare) dei rimedi previsti dalle singole convenzioni (risoluzione/decadenza, domanda di rivendicazione/restituzione degli immobili formulata dinnanzi al GA in sede di giurisdizione esclusiva). Appare tuttavia evidente che laddove gli Enti Territoriali siano*

stati tempestivamente coinvolti nella programmazione della liquidazione fallimentare, siano intervenuti nella procedura di vendita e - nonostante abbiano avuto tempestiva notizia (da anni) di situazioni legittimanti tanto la decadenza delle convenzioni che l'esercizio, in via autoritativa, di pretese restitutorie con riguardo agli alloggi "sociali"- non abbiano ritenuto di adottare, né internamente né esternamente alla procedura fallimentare, alcuna iniziativa, non sussista, del pari, alcuna esigenza di disporre la sospensione delle operazioni di vendita, trattandosi di attività "dovuta" in sede fallimentare e di cui gli Enti Territoriali sono stati compiutamente informati. Ne deriva che nella vicenda in esame, ove si considerino i plurimi tentativi della Curatela di coinvolgere, nel corso dei sette anni trascorsi dalla dichiarazione di fallimento (2 gennaio 2015) il COMUNE DI FIDENZA (così come gli altri Enti Territoriali e la REGIONE EMILIA ROMAGNA) nella programmazione della liquidazione degli alloggi rimasti nella disponibilità della procedura (sul punto si rimanda alle deduzioni del FALLIMENTO a pag. 17 della memoria del 15 marzo 2022 ed ai docc 2, 4, 5 e 6) la richiesta di sospensione, motivata adducendo la necessità, da parte del COMUNE istante, di indagare le implicazione di convenzioni dal medesimo redatte, appare certamente inammissibile: l'interlocuzione con gli Enti Territoriali è stata invero avviata dalla Curatela sin dalla fase immediatamente successiva all'apertura della procedura; il tema riguardante il destino degli alloggi è stato addirittura menzionato nel Documento Unico di Programmazione 2021-2024 , Parte Prima, Stato di Attuazione di Programmi al 30 giugno 2021, pag 39, alla voce *"Elaborazione proposta di acquisizione dalla procedura fallimentare del patrimonio di edilizia abitativa a proprietà indivisa della - Conclusione del procedimento- Attività in corso, Conclusione del procedimento da rivedere in rapporto alle azioni della Curatela – da ridefinire nei tempi "* e, con identica dicitura, nel Documento Unico di Programmazione 2022 -2024; nessuna iniziativa è stata assunta da parte dell'Ente preposto alla vigilanza sul rispetto delle convenzioni; la sospensione della vendita, ove disposta, risulterebbe in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza con riguardo alla vendita coattiva degli immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica e con le finalità delle disposizioni della L. 178/2020 che , per comune opinione degli interpreti, sono quelle di rendere possibile un

coordinamento tra gli enti interessati, titolari di poteri autoritativi funzionali alla tutela dell'interesse pubblico, e la liquidazione fallimentare e che inducono a ritenere ingiustificato l'arresto dell'attività liquidatoria ove detto coordinamento sia stato tempestivamente effettuato nelle sedi preposte. Peraltro le caratteristiche dell'operazione riguardante il "Lotto 100", nella quale le prerogative di tutti gli Enti Territoriali coinvolti, così come stabilite nelle convenzioni, vengono conservate intatte e si trasferiscono all'acquirente degli alloggi in modo da mantenerne inalterata la destinazione sociale (locazione permanente), rendono la domanda del COMUNE DI FIDENZA, in difetto i più specifiche iniziative (nemmeno ipotizzate in ricorso) volte ad attivare gli strumenti previsti dalle singole convenzioni o i poteri autoritativi di cui dispone, carente sotto il profilo dell'interesse ad agire , atteso che nessuna lesione alla condizione patrimoniale dell'Ente potrebbe derivare dalla operazione programmata, nell'interesse di tutti i creditori, dalla Curatela.

4 I gravi e giustificati motivi ex art 108 comma 1 l.f. ; la scelta dell'aggiudicatario; la prelazione.

La richiesta del COMUNE istante risulta in parte inammissibile, per analoghe ragioni, ed in parte infondata, anche ove valutata sotto il profilo dei "gravi e giustificati motivi" di sospensione richiamati nell'art 108 comma 1 l.f. Il COMUNE DI FIDENZA pone infatti in discussione la possibilità di procedere alla liquidazione degli immobili contenuti nel suddetto "Lotto 100" anche sotto il profilo della compatibilità, riguardo ai criteri di individuazione dell'acquirente, con i principi declinati nell'art 14 L.R. EMILIA ROMAGNA 24/2001 nonché, in subordine, le modalità di esercizio della prelazione. Va premesso che, secondo parte della giurisprudenza di merito, la presenza di una disciplina speciale, che consente la sospensione della liquidazione dell'attivo nelle more della impugnazione della sentenza dichiarativa di fallimento a causa della sua provvisoria esecutività sino al passaggio in giudicato della sentenza di revoca del fallimento, esclude l'applicabilità della disciplina, di carattere generale, di cui all'art. 108, legge fallimentare, che attribuisce il potere di sospensione della liquidazione al Giudice Delegato limitatamente alle "operazioni di vendita" e per "gravi e giustificati motivi". L'interpretazione di quest'ultima fattispecie ha infatti indotto a

ritenere che il potere di sospensione debba essere esercitato nell'ambito delle modalità di vendita poste in essere dal Curatore (nelle quali ricadrebbero, eventualmente, soltanto le questioni prospettate dall'istante in via subordinata) e non anche in ordine all' "an" della liquidazione, il cui potere di sospensione, in base alla disciplina speciale recata dall'art. 19, legge fallimentare, spetta, in via esclusiva, alla Corte di Appello. Le due norme avrebbero, dunque, sfere applicative differenti con competenze e procedimenti diversi (Tribunale di Roma 1 ottobre 2012). Negli stessi termini l'art 93 comma VIII l.f. consente al terzo che abbia formulato domanda di restituzione o di rivendicazione di chiedere la sospensione della liquidazione dei beni oggetto della domanda; la disciplina di cui all'art. 108 di contro, riguarderebbe le modalità di liquidazione adottate dal Curatore, dove i gravi e giustificati motivi dovrebbero essere ricercati e individuati in difformità liquidatorie rispetto al programma di liquidazione approvato dal Comitato dei Creditori ovvero alla autorizzazione agli atti esecutivi del Giudice Delegato, come anche alla autorizzazione dello stesso Giudice Delegato per una liquidazione anticipata. Analogamente in dottrina si ritiene che integrino i "gravi e giustificati motivi" idonei a determinare un arresto delle operazioni di vendita, situazioni interne alla procedura fallimentare (estraneità della liquidazione al programma approvato dal Comitato dei Creditori, l'adozione da parte del Curatore di modalità di vendita non competitive, contestazione delle problematiche in merito alla selezione del miglior offerente, interferenze illegittime). Secondo altra più recente impostazione tuttavia potrebbero integrare la prima fattispecie di sospensione contemplata dal comma 1 dell'art. 108 l.f., contestazioni riguardanti la regolarità della procedura competitiva o sopravvenute ragioni (anche di opportunità) inerenti ad un serio pregiudizio che il completamento della procedura medesima potrebbe ingiustamente arrecare alla massa dei creditori o a soggetti terzi (Tribunale di Terni 28 maggio 2021).

4.1 In adesione a questa seconda più ampia visione dei "gravi e giustificati motivi" e così ritenendo che le doglianze prospettate in via principale dal COMUNE DI

FIDENZA possano riguardare ragioni di “opportunità” della vendita, deve osservarsi come l’istante contesti, in primo luogo, la legittimità della vendita in quanto fondata sul presupposto, in tesi del tutto erroneo, della prevalenza della legge fallimentare rispetto al regime che caratterizzerebbe gli alloggi di edilizia agevolata e convenzionata, da ritenersi, anche in caso di fallimento (o liquidazione coatta amministrativa) della _____, sottratti alle regole della liquidazione fallimentare ed insuscettibili di formare oggetto di vendita competitiva. Secondo l’interpretazione accolta dal COMUNE la pacifica finalità pubblicistica degli alloggi, per realizzare i quali sono stati ottenuti consistenti contributi pubblici (erogati anche dallo stesso COMUNE), determinerebbe anche in caso di fallimento, l’opponibilità alle procedure concorsuali, di pretese restitutorie o di acquisto da parte della Pubblica Amministrazione, fondate sulla circostanza che i beni su cui verte la pretesa hanno formato oggetto di assegnazione gratuita o agevolata da parte della P.A., o sono stati realizzati con finanziamento pubblico. La regola generale che si desume dalla legge fallimentare, dell’attrazione alla massa attiva di tutti i beni del fallito o del soggetto in liquidazione, e della gestione di essi da parte degli organi della procedura, troverebbe ostacolo nel disposto dell’art. 72, L. n. 865/1971, che *“Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a concedere un contributo nel pagamento degli interessi dei mutui contratti dai privati, dalle cooperative e dagli enti pubblici che ottengano, ai sensi della presente legge, le concessioni in superficie delle aree comprese nei piani di zona per l’edilizia economica e popolare. Tale contributo è concesso nella misura occorrente affinché i mutuatari non vengano gravati degli interessi, diritti e commissioni, anche per l’eventuale perdita relativa al collocamento delle cartelle, nonché per oneri fiscali e vari e per spese accessorie in misura superiore al 3 per cento annuo, pari all’1,5 per cento semestrale oltre al rimborso del capitale, se enti pubblici o cooperative a proprietà indivisa il cui statuto prevede il divieto di cessione in proprietà degli alloggi, l’obbligo di trasferimento degli stessi al competente LACP in caso di liquidazione o di scioglimento della _____”*. Vi sarebbe dunque una fonte di rango primario che nel prevedere un finanziamento pubblico, fissa la condizione del trasferimento gratuito all’LACP in caso di liquidazione o scioglimento della _____. Si tratterebbe di un trasferimento coattivo previsto dalla legge, operante in ogni caso di dissoluzione della _____ (scioglimento, liquidazione volontaria, fallimento, liquidazione coatta

amministrativa), disciplinato da una convenzione , ed attraverso il quale, in ossequio ad un principio di prevalenza del diritto della Pubblica Amministrazione rispetto al diritto degli altri creditori, opererebbe una deroga alla regola generale fissata dalla legge fallimentare, prevedendo la sottrazione degli immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica alla massa attiva ed alla susseguente liquidazione. In sintesi, la fattispecie pattizia e normativa contemplerebbero: a) la cessione del solo diritto di superficie sulle aree, a termine (99 anni), con acquisto della proprietà degli alloggi in capo al Comune allo scadere dei 99 anni; b) il divieto assoluto di cessione degli alloggi; c) una cessazione anticipata del diritto di superficie in caso di venir meno, per qualunque ragione, della società cooperativa (scioglimento volontario o liquidazione coatta amministrativa), con trasferimento coattivo del bene all'IACP. Considerati sia i finanziamenti pubblici, sia l'interesse pubblico al mantenimento della originaria destinazione degli alloggi realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica, questi ultimi risulterebbero inalienabili perché la loro vendita potrebbe sottrarli alla loro destinazione, e dovrebbero rimanere intestati o alla società cooperativa nel suo complesso, o essere trasferiti, se la cooperativa viene meno, al competente IACP, avendo il creditore Pubblica Amministrazione una posizione per legge opponibile alla procedura concorsuale e prevalente su quella degli altri creditori. Ne deriverebbe la necessità di sospendere la vendita dal "Lotto 100" in attesa delle determinazioni del COMUNE DI FIDENZA, fino ad oggi non esternate. A supporto della tesi sostenuta viene richiamata la decisione del Consiglio di Stato n 3841/2010.

4.2 Va premesso che non si condivide l'interpretazione del disposto dell'art 72 L. 865/1971 offerta dal COMUNE DI FIDENZA sotto il profilo dell'idoneità della suddetta disposizione ad introdurre una sorta di "statuto speciale" degli immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica e conseguente esenzione dagli ordinari principi della garanzia patrimoniale del credito e della sua tutela giudiziale esecutiva individuale e concorsuale. Si è visto (par. 2.2.2 ; par 2.3.1) come il sistema normativo delineato dall'art. 72, comma 4, della L. 865/71, dall'art. 13, comma 1, del D.L.115/74 conv. in L. 247/74, dagli artt. 17 e 44 L. 457/78, dall'art. 6 della L. 179/92,

nonché dall'art. 15 della L. 166/75 per i mutui agevolati assistiti dal contributo dello Stato o delle Regioni e destinati alla realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica (tra i quali rientrano alcuni dei mutui stipulati e non estinti dalla *in bonis*), consenta all'istituto di credito mutuante di procedere ad esecuzione individuale immobiliare, anche nel caso in cui il mutuatario sia stato assoggettato a procedura concorsuale, e preveda la devoluzione al competente IACP soltanto all'esito della terzo esperimento di gara se il prezzo base è inferiore al credito; la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica agevolata presuppone 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), di poter procedere esecutivamente nei confronti del mutuatario inadempiente; non sembra possibile allora ritenere che ove tale facoltà sia concessa al singolo creditore, debba ritenersi preclusa alla Curatela (che agisce nell'interesse di tutti i creditori, compreso l'istituto di credito mutuante), in fase di liquidazione dell'attivo; rimane da stabilire, poi, se un'analogo facoltà sia concessa, anche in via di surrogazione, al creditore fondiario che ha estinto i mutui contratti per la realizzazione degli alloggi; le stesse disposizioni contenute nei commi 376 – 379 della L. 178/2020 nel delineare un dovere di informazione funzionale alla partecipazione alla procedura esecutiva e concorsuale degli Enti Territoriali interessati, presuppongono, del resto, l'assoggettabilità degli "alloggi sociali" ad esecuzione forzata individuale e concorsuale. Neppure appare condivisibile l'indiscriminata assimilazione, ai fini di configurare un supposto obbligo restitutorio a carico della procedura, tra scioglimento - liquidazione volontaria e procedura fallimentare, atteso che a differenza della prima la seconda presuppone l'accertamento in capo alla cooperativa della qualità di imprenditore commerciale - individuabile tutte le volte in cui sussista una obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (cd. lucro oggettivo) (Cass. 25478/2019 tra le molte) - ed impone, oltre allo spossessamento dell'imprenditore, l'assoggettamento dell'impresa a disposizioni cogenti, funzionali al soddisfacimento dei creditori, governate da un Pubblico Ufficiale sotto la vigilanza del Comitato dei Creditori e del Giudice Delegato; ove si trattasse di situazioni assimilabili "tout court" non si comprenderebbe per quali

ragioni, ove insolvente perché il patrimonio sociale non consenta di assicurare l'integrale soddisfacimento dei creditori, l'impresa posta in liquidazione debba essere dichiarata fallita. In vero, proprio in ragione della peculiare disciplina, prioritariamente tesa al soddisfacimento del ceto creditorio sotto la vigilanza di un organo giurisdizionale, la disciplina della liquidazione fallimentare è da ritenersi, per le società cooperative esercenti attività d'impresa, l'unica idonea a garantire un'equilibrata tutela delle differenti posizioni in essa rappresentate o rappresentabili; quanto ai rapporti con la procedura di liquidazione coatta amministrativa è infatti da ritenersi, *“fortemente incoerente la previsione di una possibile alternatività tra la liquidazione giudiziale e la L.C.A.”* sulla base del solo *“principio di prevenzione, nelle situazioni nelle quali anche la prima risultasse teoricamente applicabile (cioè le situazioni di già verificata insolvenza)”*²⁶ e certamente preferibile lo sforzo di ricondurre ad unità sistematica la normativa concorsuale, riportando anche il fenomeno della crisi e dell'insolvenza delle imprese oggi soggette a liquidazione coatta, e segnatamente delle cooperative, nell'alveo della disciplina comune, circoscrivendo detto istituto speciale alle sole ipotesi in cui la necessità di liquidare l'impresa non discenda dall'insolvenza, ma costituisca lo sbocco di un procedimento amministrativo volto ad accertare e sanzionare gravi irregolarità intervenute nella gestione²⁷.

4.3 Tanto premesso, nella vicenda in esame il tema in discussione in via principale non riguarda una supposta prevalenza della legge fallimentare rispetto alle prerogative di tutela dell'interesse pubblico di cui l'Ente Territoriale è titolare, ma il rapporto tra obblighi che discendono, a carico degli organi della procedura, dall'esigenza di dar seguito alla liquidazione fallimentare, preordinata al soddisfacimento di tutti i creditori, e modalità in concreto adottate dal COMUNE istante per rivendicare la titolarità degli immobili in questione. Non appare infatti revocabile in dubbio che il fallimento di una cooperativa a proprietà indivisa, una volta dichiarato, imponga alla Curatela in assenza di iniziative di contrasto da parte degli Enti Territoriali a ciò debitamente sollecitati, l'obbligo di procedere alla liquidazione del patrimonio immobiliare dell'impresa fallita anche ove si tratti di immobili realizzati in regime di edilizia agevolata e convenzionata; di contro compete agli Enti Territoriali la vigilanza sul rispetto delle convenzioni e l'adozione delle opportune iniziative ove ravvisino ipotesi di decadenza/risoluzione delle convenzione ovvero ritengano si sia verificata una situazione legittimante la restituzione del patrimonio immobiliare della cooperativa fallita. Secondo quanto chiarito dalla più recente giurisprudenza amministrativa le convenzioni di lottizzazione sono inquadrabili *"tra gli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990 che, inserendosi nell'alveo dell'esercizio di un potere, ne mutuano le caratteristiche e la natura, salva l'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazione e contratti per aspetti non incompatibili con la generale*

disciplina pubblicistica" (Cons. St., sez. IV, 17 giugno 2019, n. 4068). E' in tale prospettiva che deve essere inquadrato l'esercizio del potere di gestione dei rapporti pendenti, attribuito in linea generale alla Curatela fallimentare dall'art. 72 Lf. La funzione svolta dal Curatore fallimentare presenta infatti, nella prospettiva concorsuale, una coloritura di ordine pubblico in relazione all'obiettivo, imposto al medesimo dall'ordinamento, di tutelare il credito e la parità di trattamento dei creditori, così assicurando l'attuazione della responsabilità patrimoniale e, in ultimo, anche la coerenza fra le parti dei rapporti negoziali (art. 1372 c.c.). *“Non può però ritenersi che la connotazione pubblicistica dell'istituto valga a consentire al medesimo di intervenire nell'ambito dei rapporti di diritto pubblico gestiti da enti intestatari di poteri amministrativi ed in tal modo di sciogliersi dalle convenzioni. A ciò osta l'architettura istituzionale dell'ordinamento italiano, oltre che il profilo sostanziale della cura dell'interesse pubblico.* (Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia 11 gennaio 2021 n 20). Peraltro, ove non si voglia – come ben si potrebbe – ritenere compiutamente eseguito il rapporto da entrambe le parti, essendo il fallimento del costruttore intervenuto successivamente all'avvenuto trasferimento del diritto di superficie o della proprietà delle aree e dopo che la costruzione degli alloggi è stata creta, si sono prodotti, quantomeno ex uno latere, gli effetti finali della operazione economica programmata e ciò ha comportato, per la parte pubblica, l'integrale esecuzione della prestazione dovuta, come tale preclusiva, una volta sopravvenuto il fallimento del costruttore, della facoltà di scioglimento unilaterale del contratto conferita al Curatore. Stante l'impossibilità da parte della Curatela, obbligata a dar corso alla liquidazione dell'attivo, di far venir meno ex art 72 Lf. il rapporto convenzionale, compete, come già accennato (par. 3.2), al COMUNE DI FIDENZA ove , in esito ad una valutazione discrezionale ed incoercibile, ravvisi la necessità di preservarne la destinazione sociale, rivendicare la titolarità degli immobili e far valere gli strumenti previsti dalla disciplina convenzionale ; il COMUNE istante ha (o comunque aveva) , facoltà di:

a) formulare domanda di rivendica ex art 93 Lf. ; *“lo scopo della formazione dello stato passivo è quello di selezionare quali sono i creditori che possono aspirare ad essere soddisfatti con il ricavato della liquidazione e quali sono i titolari di diritti su cose rientranti nella disponibilità materiale (e non giuridica) del fallito. Nel medesimo contesto processuale sono devolute le domande*

con le quali coloro che rivendicano diritti su beni incompatibili con gli apparenti diritti del fallito, possono chiedere che detti beni siano a loro attribuiti e dunque di fatto sottratti all'esecuzione concorsuale. Come la formazione dello stato passivo è funzionale a selezionare quali sono i debiti da soddisfare, specularmente lo stesso procedimento è destinato ad accertare quali sono i beni con i quali soddisfare quei debiti. I beni che costituiscono la massa attiva sono quelli inventariati e quelli che sopravvivono per effetto dell'esercizio di azioni recuperatorie, ma da questi vanno tolti quelli che in realtà, a dispetto dell'apparenza, spettano a terzi. Quando si conclude il procedimento di formazione dello stato passivo, si individua contestualmente (salve le domande tardive) tanto la massa debitoria quanto il complesso dei beni sui quali i creditori possono fare affidamento come garanzia del loro credito. In un certo qual senso è come se il procedimento di formazione dello stato passivo fungesse anche da procedimento di formazione dello stato attivo, quanto meno per sottrazione [dei beni rivendicati da terzi]. La domanda del creditore presenta i connotati qualificanti della domanda giudiziale, non solo o non tanto perché l'art. 94 l.fall. (art. 202 CCII) precisa che la domanda produce gli effetti della domanda giudiziale, quanto perché deve uniformarsi ai principi della editio actionis. In merito al petitum, la domanda deve quindi specificare (a) la somma di denaro di cui si chiede il riconoscimento oppure (b) il bene di cui si chiede la rivendicazione o restituzione. Qualora la domanda abbia per oggetto diritti su cose, il terzo è tenuto a specificare esattamente qual'è il bene che si vuole sottrarre alla garanzia dei creditori e, se ritiene che vi sia pericolo di una rapida liquidazione del bene, può chiedere, ai sensi dell'art 93 l.f. la sospensione della vendita del cespite sino alla decisione sulla domanda, considerando che l'attività di liquidazione può essere avviata ancor prima che lo stato passivo sia reso esecutivo¹²⁸. La procedura garantisce dunque perfettamente anche le pretese restitutorie di qualunque soggetto.

b) di dichiarare la risoluzione/decadenza delle convenzioni. La giurisprudenza amministrativa (Tar Veneto 1333/2014) è incline a ritenere, in ragione dell'asserita incompatibilità tra la finalità liquidativa e disgregativa del complesso aziendale perseguita dall'ordinamento con la procedura concorsuale fallimentare, che il fallimento dell'impresa concessionaria, costituisca un evento impeditivo in senso assoluto alla prosecuzione del rapporto concessorio e all'attuazione del programma di edilizia economica-popolare, venendo meno i requisiti di idoneità soggettiva ed oggettiva del

concessionario che costituiscono i presupposti indispensabili, sotto il profilo dell'interesse pubblico da perseguire, del provvedimento di concessione. In dottrina²⁵, con lettura condivisibile in quanto più aderente al caso in esame, vengono al riguardo avanzate perplessità quando nulla dispongano al riguardo le convenzioni, la società abbia completato la costruzione degli alloggi prima della pronuncia di fallimento, non potendosi in tal caso invocare alcun possibile inadempimento da parte della concessionaria e, anche per effetto dell'esercizio provvisorio ex art 104 Lf., venga preservato il vincolo di destinazione degli alloggi, anche nella successiva fase liquidatoria. In ogni caso non vi è dubbio si siano verificate cause di decadenza delle convenzioni. La Società in bonis, tra l'altro, si è infatti resa inadempiente nei riguardi degli obblighi assunti nei confronti degli istituti di credito mutuanti e, per acquisire finanziamenti da destinare ad attività estranee alla costruzione e manutenzione degli alloggi, ha provveduto a costituire plurime ipoteche, sulla proprietà superficaria e sulle costruzioni realizzate, in violazione dei divieti contenuti nelle convenzioni (si prescinde dal richiamare la contestazione degli illeciti che hanno condotto all'instaurazione del procedimento penale RGNR 245/2015; R.G. G.U.P. 3554/2015). La decadenza non costituisce un effetto automatico, collegato alla dichiarazione di fallimento o al verificarsi di altri gravi inadempimenti, né un'attività dovuta da parte dell'Amministrazione, ma rappresenta, al contrario, una mera facoltà, un diritto potestativo con effetti equivalenti a quelli scaturenti dalla dichiarazione civilistica di volersi avvalere della clausola risolutiva espressa (Tar Lombardia .Milano 3144/2011) e richiede, a norma di quanto previsto dalle stesse convenzioni, una manifestazione di volontà da parte degli Enti Territoriali (peraltro deve essere evidenziato che in caso di risoluzione/decadenza delle convenzioni uno scenario altamente probabile risulta quello descritto dal FALLIMENTO a pag. 7 della comparsa di costituzione del 7 aprile 2022 con riguardo agli oneri gravanti a carico dell'Ente Territoriale);

c) di, secondo l'impostazione accolta da Consiglio di Stato 3841/2010 (ma si veda per taluni aspetti , anche Consiglio di Stato A.P. 28/2012) , sul presupposto che si sia verificata, per effetto del fallimento della Società, una situazione assimilabile

allo scioglimento, alla liquidazione o comunque alla cessazione dell'attività esercitare le pretese restitutorie (ascrivibili *“al novero degli atti amministrativi ablatori o trasferimenti coattivi”*) declinate in astratto nell'istanza di sospensione della vendita, *“nella sede giudiziaria ordinaria sua propria, anziché nell'ambito della procedura concorsuale”* vale a dire articolando domanda di rivendicazione/restituzione ovvero azione costitutiva ex art 2932 cod civ. dinnanzi al Giudice Amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva ex art. 133 lett a) n. 2 D.Lgs 104/2010.

Il COMUNE DI FIDENZA si è consapevolmente posto al di fuori della procedura fallimentare, non avendo formulato alcuna domanda di rivendicazione o di restituzione; neppure, a distanza di sette anni dal verificarsi di quella che, nella prospettazione del ricorrente, viene indicata come una causa di scioglimento della _____, vale a dire la dichiarazione di fallimento, ha adottato alcuna iniziativa volta ad ottenere la restituzione degli immobili o la risoluzione delle convenzioni. Nell'istanza di sospensione della vendita e nella successiva memoria non vi è menzione del fatto che tali iniziative siano state quantomeno *“programmate”* per il prossimo futuro. In considerazione degli obblighi gravanti a carico della Curatela ed all'esito di una ponderata valutazione delle contrapposte prerogative, deve ritenersi che le ragioni di *“opportunità”* idonee ad integrare i gravi e giustificati motivi suscettibili di condurre alla sospensione della vendita possano ravvisarsi in presenza di concrete iniziative (ulteriori e differenti rispetto alla medesima istanza di sospensione), esperite (o almeno programmate) anche all'esterno della procedura fallimentare, che si rivelino idonee a fondare in capo al COMUNE istante un'aspettativa di acquisizione del patrimonio immobiliare o che siano, comunque, suscettibili di condurre ad esiti differenti rispetto a quelli della liquidazione fallimentare. La Curatela ha l'obbligo, come detto, di procedere alla liquidazione dell'attivo, né può trascurare un'offerta irrevocabile di acquisto pervenuta per la cessione *“in blocco”* del compendio immobiliare, per la sola circostanza che l'Ente Territoriale, pur senza aver articolato alcuna domanda volta ad ottenere la titolarità degli immobili, ritenga che la soluzione prescelta, per come concepita, non sia, in astratto, adeguata o rivendichi poteri autoritativi o d'acquisto di fatto non esercitati e che non prevede di esercitare. Peraltro, neppure è ravvisabile un concreto pregiudizio alle prerogative del

COMUNE istante, atteso che, come detto e ripetuto, nell'operazione concepita dalla Curatela le prerogative del COMUNE DI FIDENZA vengono conservate intatte e, con esse, viene integralmente preservata la destinazione sociale degli immobili; di contro deve evidenziarsi come, in considerazione del tempo trascorso dalla dichiarazione di fallimento, non appare remota la possibilità che, ove venga vanificata la vendita "in blocco" degli immobili di pertinenza della procedura, molti degli immobili inclusi nel "Lotto 100" possano essere sottoposti, come illustrato nelle pagine precedenti, ad esecuzione forzata da parte degli istituti di credito che hanno concesso i mutui destinati a finanziare la realizzazione degli immobili ovvero che hanno contratto con la in bonis mutui fondiari destinati a finanziare altre operazioni. L'istanza di sospensione si rivela sotto i profili esaminati inammissibile.

4.4.1. La scelta dell'aggiudicatario.

Il COMUNE ricorrente ha inoltre censurato la vendita del "Lotto 100" per asserita incompatibilità con le disposizioni contenute nell'art 14 ("operatori") comma I L.R. EMILIA ROMAGNA 24/2001 il quale dispone: *Le abitazioni in locazione permanente sono recuperate, realizzate o acquisite dai comuni, anche avvalendosi dalle ACER, da cooperative di abitazione a proprietà indivisa o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro consorzi e dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, individuate dall'art 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997 n 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), i quali presentino i requisiti di cui all'articolo 19 e, in caso di cessazione o cambiamento di attività, siano tenuti, in base all'atto costitutivo ovvero per un esplicito impegno assunto nella convenzione di cui all'articolo 12, comma 4, a devolvere, a titolo gratuito, il proprio patrimonio o gli immobili oggetto dei contributi al comune. Sono fatti salvi i casi di fusione tra operatori che presentino le predette caratteristiche nonché i casi di cessione delle abitazioni, qualora ciò sia consentito dalla convenzione debitamente trascritta nei registri immobiliari, la vendita riguardi immobili costituenti complessi unitari, con esclusione delle vendite frazionate e l'acquirente si impegni espressamente con l'atto di acquisto alla prosecuzione della locazione secondo quanto previsto dalla convenzione e alla cessione degli immobili a titolo gratuito al comune in caso di cessazione o cambiamento di attività".*

4.4.1 Secondo l'interpretazione offerta dal COMUNE, ricorrente tale disposizione vincolerebbe la cessione degli alloggi alla sussistenza di specifici presupposti: a) esplicita previsione nelle convenzioni; b) la vendita riguardi complessi unitari; c) l'acquirente si impegni nell'atto di acquisto a proseguire nella locazione permanente; d) l'acquirente si impegni nell'atto di acquisto a devolvere, a titolo gratuito, il patrimonio al Comune in caso di cessazione o cambiamento di attività. In nessun caso la disposizione potrebbe consentire la cessione degli immobili quando si siano già verificati la cessazione o il cambiamento di attività (ovvero quando sia intervenuta la dichiarazione di fallimento) della cooperativa, situazione che imporrebbe la devoluzione del patrimonio immobiliare agli Enti Territoriali quando ciò sia previsto, come nel caso della

, dallo statuto. Sotto il profilo soggettivo l'acquirente dovrebbe possedere i requisiti indicati dalla medesima disposizione, dovrebbe cioè trattarsi di cooperative di abitazione a proprietà indivisa o loro consorzi, imprese di costruzione o loro consorzi ed organizzazioni non lucrative di utilità sociale, individuate dall'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; gli "operatori" dovrebbero possedere i requisiti soggettivi specificati nell'articolo 19 della stessa Legge Regionale.

4.4.2 Orbene, la vendita del "Lotto 100", per come concepita, soddisfa indubbiamente i requisiti indicati sub lett. b,c e d (è lo stesso ricorrente a riconoscerlo); quanto ai divieti di alienazione previsti nelle singole convenzioni si è già detto (par. 2.3) come gli stessi non possano operare in caso di esecuzione forzata individuale e concorsuale ove gli alloggi sociali siano stati realizzati e concessi in locazione od assegnati in godimento a soggetti in condizioni di disagio, vale a dire quando sia stato realizzato l'interesse pubblico sotteso all'intervento di edilizia residenziale pubblica, ed a tutela del suddetto interesse, la vendita coattiva conservi intatto lo statuto del bene ed i vincoli che ne derivano preservandone la destinazione sociale. Negli stessi termini non può ritenersi, come detto, che il fallimento (lo scioglimento o la liquidazione della) che, come implicitamente riconosciuto dal COMUNE ricorrente (istanza di sospensione pag. 19) costituiscono causa di risoluzione delle convenzioni operino quale situazione impeditiva alla liquidazione fallimentare, ovvero, nel caso che occupa, alla

cessione in blocco degli alloggi, in assenza di alcuna iniziativa, tanto interna (art 93 L.f.) che esterna (declaratoria di risoluzione/decadenza delle convenzioni ; domanda di restituzione degli alloggi) alla procedura fallimentare da parte del COMUNE preposto alla vigilanza sul rispetto delle convenzione. I principi della liquidazione fallimentare sono peraltro disciplinati da una legge dello Stato. Con riguardo alla scelta dell'acquirente l'ordinanza autorizzativa prevede poi che: *“l’aggiudicazione definitiva sarà condizionata alla verifica “alla luce della normativa, anche regionale, dettata in materia di immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata ed agevolata – della insussistenza in capo all’aggiudicatario provvisorio di situazioni ostative al trasferimento a suo favore degli immobili posti in vendita ed al mancato esercizio della prelazione da parte degli eventuali aventi diritto”, ed ancora che “..in caso di sussistenza di situazioni ostative al trasferimento all’aggiudicatario provvisorio, i beni saranno aggiudicati al partecipante alla gara, avente i requisiti soggettivi ex lege necessari, che ha formulato l’offerta d’acquisto più alta”.*

4.4.3 Sull'interpretazione dell'art 14 L. R. 24/2001 va poi richiamato quanto evidenziato nel parere rilasciato, in esito al quesito posto dalla Curatela in data 13 novembre 2019³⁰, dal Servizio Qualità Urbana e Politiche Abitative della REGIONE EMILIA ROMAGNA , laddove premette :

³⁰ *“In piena conformità al regime della Legge Regionale n. 24 dell'8.08.2001 si chiede conferma che per effetto della prospettata operazione di spin off, ai sensi dell'art. 105, 8° comma, L.F., che va a collocarsi nella più ampia liquidazione fallimentare (di natura coattiva) dell'attivo da parte del Fallimento , e nello specifico l'operazione di conferimento in una costituenda newCo, avente statuto conforme alle prescrizioni della richiamata legge regionale, di parte o di tutti i diritti di pertinenza del fallimento riferiti alla s.d. proprietà indivisa unitamente a tutti i relativi rapporti contrattuali in corso, e nello specifico i debiti ipotecari e i contratti di assegnazione in essere ad essi afferenti (con efficacia a decorrere dal momento del conferimento, restando in capo al Fallimento tutte le vicende progressive), la costituenda newCo subentri nella stessa posizione della società fallita in tutte le convenzioni in essere con i Comuni coinvolti e quindi in tutti i diritti e gli obblighi dalle stesse convenzioni discendenti. Si chiede inoltre conferma che le quote della costituenda NewCo, impregiudicata l'efficacia di tutte le convenzioni con i Comuni in cui questa è subentrata, siano liberamente trasferibili da parte del Fallimento, in rigorosa osservanza delle norme fallimentari in materia di vendite coattive, e successivamente da parte degli eventuali aventi causa di quest'ultimo”.*

- La crisi che ha colpito il settore edilizio negli ultimi anni ha comportato, nei casi più gravi, l'attivazione di procedure concorsuali a carico di operatori, ossia imprese di costruzione e cooperative di indivisa, che hanno realizzato alloggi con contributi pubblici da destinare alla locazione (se impresa di costruzione o cooperativa di abitazione) e al godimento permanente (se cooperativa a proprietà indivisa).

- In queste situazioni l'esigenza di salvaguardare la finalità originaria per la quale i contributi sono stati concessi, che è quella di rispondere al fabbisogno abitativo di determinate categorie di nuclei, si colloca in un contesto diverso da quello ordinario, cioè quello della procedura concorsuale, che comporta la necessità di individuare dei percorsi e delle soluzioni che siano compatibili con la disciplina regionale e, al contempo, percorribili secondo le regole della procedura in atto;

e con riguardo all'interpretazione della norma ed alla "cessione in blocco" chiarisce:

- è evidente come la finalità che tale disposizione persegue è quella della conservazione della locazione permanente, per la quale la norma si preoccupa di individuare una serie di cautele in tal senso, ossia la vendita in blocco degli alloggi e l'assunzione di impegni specifici negli atti dovuti.

- Tale norma affonda le sue origini in un contesto profondamente diverso dall'attuale e quindi occorre fornire, per quanto possibile, una sorta di interpretazione evolutiva che tenga conto del mutato contesto in cui ci si trova ad operare, avendo ben presente la finalità di tutelare la locazione permanente.

Queste le considerazioni che si possono formulare:

1. non si ravvisano particolari ostacoli al fatto che gli alloggi a proprietà indivisa vengano conferiti alla costituenda NewCo, in quanto l'art. 14 nel consentire la cessione fa riferimento ad un generico "acquirente";

2. fermo restando quanto al precedente punto 1, detto acquirente deve necessariamente rispettare, nella successiva gestione degli alloggi, la finalità della locazione permanente, rispettando in particolare le seguenti condizioni:

- una eventuale successiva vendita deve riguardare immobili costituenti complessi unitari;
- detto acquirente si deve impegnare espressamente con l'atto di acquisto a proseguire la locazione secondo quanto previsto nelle convenzioni e alla cessione degli immobili a titolo gratuito al comune in caso di cessazione o cambiamento di attività;
- le vigenti convenzioni devono essere modificate al fine di inserire la possibilità di vendita degli alloggi, se non già prevista, e debitamente trascritte nei registri immobiliari. Pertanto tale soggetto, quale che sia la sua forma giuridica, subentra nelle convenzioni assumendo la posizione che inizialmente rivestiva la

e che verrebbe quindi trasferita alla costituenda quindi è tenuto a destinare gli alloggi alla locazione permanente applicando quanto previsto in convenzione, tra cui requisiti soggettivi e prezzi massimi di locazione. È opportuno che i vincoli e le condizioni presenti nelle attuali convenzioni siano esplicitamente riportati negli atti di trasferimento, al fine di assicurare la massima trasparenza e di evitare dubbi interpretativi sulla portata degli obblighi assunti da ogni nuovo acquirente.

I contenuti del parere in atti, per come articolato, trascendono la portata del quesito (riferito ad una prospettata operazione di “spin off” aziendale, ai sensi dell’art. 105 comma VIII L.F.) ed hanno trovato conferma all’esito dell’adozione dell’ordinanza autorizzativa del 25 dicembre 2021 (doc 3 Curatela) ; non sussiste pertanto, allo stato degli atti, alcuna incompatibilità della vendita del “Lotto 100” con la disciplina dell’art 14 L.Reg 24/2001 , né i gravi e giustificati motivi prospettati dal COMUNE DI FIDENZA per disporre la sospensione della vendita.

4.5. La prelazione.

Infine il COMUNE DI FIDENZA ha censurato l’ordinanza del 25 dicembre 2021 , nella parte in cui condiziona l’aggiudicazione definitiva, tra l’altro, “ *al mancato esercizio della prelazione da parte degli eventuali aventi diritto*”; il COMUNE istante osserva che affinché “ *i Comuni siano messi nella condizione di esercitare correttamente il loro diritto di prelazione (ammesso che il nostro caso rientri tra le cessioni eventualmente consentite nelle convenzioni stesse), il prezzo avrebbe dovuto essere determinato seguendo i criteri stabiliti in merito in ciascuna convenzione. Al contrario il prezzo nella perizia allegata all’Avviso è stato determinato sulla base di legittimi criteri di mercato, senza considerare quanto stabilito nelle singole convenzioni sul punto*”. In materia di vendita negoziale da parte del primo acquirente “ *Il prezzo di cessione degli alloggi in regime di edilizia agevolata ex art. 35 della L. n. 865 del 1971 è quello massimo consentito, ma non l’unico possibile alle parti, atteso che la normativa persegue lo scopo di assicurare un alloggio alle fasce più deboli della popolazione. Ne consegue che, in presenza di un limite normativo concernente esclusivamente la fissazione del prezzo massimo, è consentito all’autonomia delle parti di concordare un prezzo inferiore a quello massimo stabilito nella convenzione Comune - costruttore stipulata ai sensi dell’art. 35 cit. (Cass. 25320/2019).* Si è già detto che al fine di ritenere rispettati i criteri delineati ,

seppur in materia di cessione volontaria, da Cass. S.U. 18135/2015, in sede di vendita coattiva il rispetto del vincolo "sociale" relativo al prezzo massimo di cessione avviene mediante la fissazione del prezzo base entro il suddetto limite. Nel caso in esame, il prezzo base degli immobili inclusi nel "Lotto 100", ivi compresi quelli collocati nel COMUNE DI FIDENZA, risulta inferiore a quello determinabile in base ai criteri indicati nelle convenzioni; né il COMUNE istante ha allegato alcun elemento per indurre a ritenere si debba procedere ad una diversa valutazione. Con riguardo al concreto esercizio del diritto di prelazione deve osservarsi poi come siano state allegate all'avviso di vendita le perizie di stima di ogni singolo immobile realizzato in regime di edilizia agevolata e convenzionata dalla _____, di talchè la prelazione potrà essere esercitata sui valori dei singoli edifici, su cui gli Enti Territoriali intenderanno eventualmente esercitare la prelazione, determinati applicando ai singoli valori di stima la percentuale ottenuta dal rapporto tra il valore dell'offerta formulata per l'acquisto "in blocco" degli immobili dall'aggiudicatario ed il valore di stima complessivo. Le censure formulate si rivelano, anche nel frangente, infondate.

5. Deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo all'istanza di sospensione formulata dal COMUNE DI PARMA.

6. In considerazione della novità e dell'obiettiva controvertibilità delle questioni trattate deve essere disposta tra le parti l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M

RIGETTA l'istanza di sospensione della vendita del "Lotto 100" formulata dal COMUNE DI FIDENZA;

DICHIARA cessata la materia del contendere con riguardo all'istanza di sospensione della vendita del "Lotto 100" formulata dal COMUNE DI PARMA;

DISPONE tra le parti l'integrale compensazione delle spese di lite.

Parma, 19 giugno 2022

Il Giudice Delegato

Enrico Vernizzi