

TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN PROPRIETÀ E RIMOZIONE DEI VINCOLI RELATIVI ALLA DETERMINAZIONE DEL PREZZO MASSIMO DI CESSIONE E DEL CANONE MASSIMO DI LOCAZIONE DEGLI IMMOBILI REALIZZATI IN EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA.

RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO ALLA LUCE DELLE INNOVAZIONI INTERVENUTE IN SUBJECTA MATERIA E DEGLI ULTIMI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

del Prof. Avv. Enrico Michetti

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con la legge 29 luglio 2021, n. 108 recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» ha introdotto all'art. 22 bis importanti modifiche all'art. 31 della L. n. 448 del 1998, riformando sia le modalità procedurali che le modalità di calcolo del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in proprietà e per la rimozione dei vincoli afferenti la determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse.

The decree-law 31 May 2021, n. 77, converted with the law of 29 July 2021, n. 108 containing: "Governance of the National Recovery and Resilience Plan and first measures to strengthen administrative structures and accelerate and streamline procedures" introduced in art. 22 bis important changes to art. 31 of Law no. 448 of 1998, reforming both the procedural methods and the methods of calculating the consideration for the transformation of the surface right into property and for the removal of the constraints relating to the determination of the maximum transfer price of the individual housing units and their appurtenances as well as the maximum rent of the same.

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con la legge 29 luglio 2021, n. 108 recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» ha introdotto all'art. 22 bis importanti modifiche all'art. 31 della L. n. 448 del 1998, riformando sia le modalità procedurali che le modalità di calcolo del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in proprietà e per la rimozione dei vincoli afferenti la determinazione del prezzo massimo di ces-

sione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse.

In primis, dal punto di vista procedurale, il riformato comma 47 dell'art. 31 della legge n. 448/1998 innova rispetto al passato dando la possibilità direttamente ai singoli proprietari degli alloggi - trascorsi 5 anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa ed indipendentemente dalla stipulazione della relativa convenzione - di dare avvio alla procedura tecnico-amministrativa presentando apposita istanza di trasformazione del diritto di

superficie in proprietà a fronte della quale sorge l'obbligo in capo all'Amministrazione di definire la procedura entro 90 giorni dalla ricezione dell'istanza^{1 2 3}.

¹ Sull'obbligo di concludere il procedimento la nuova normativa ha sostanzialmente codificato un principio giurisprudenziale consolidato cfr Consiglio di Stato Stato, Sez. IV, 27 aprile 2012 n. 2468 secondo cui: *"In linea di massima, infatti, l'obbligo giuridico di provvedere - ai sensi dell'art. 2 della L. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 7 della L. 18 giugno 2009, n. 69 - sussiste in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento e quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione"*.

² Da ultimo si veda TAR Lazio, Sezione Seconda Bis, sentenza del 27 luglio 2021, n. 8987 laddove si rileva che *"Sul piano generale, si osserva che il dovere delle pubbliche amministrazioni di concludere il procedimento discende dall'art. 2 della l. n. 241 del 1990, disposizione che risponde all'esigenza di non consentire alla pubblica amministrazione di lasciare gli interessati in una perdurante incertezza sull'esito del procedimento medesimo. L'amministrazione è, dunque, tenuta a dare riscontro all'istanza proveniente dal privato (...)"*. La sentenza, peraltro, ha accolto il ricorso proposto avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza diretta alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà dichiarando l'obbligo di provvedere e per l'ipotesi di perdurante inottemperanza del Comune ha nominato un commissario ad acta, *"perché provveda in luogo dell'Amministrazione inadempiente, previa verifica - sempre e in ogni caso - dell'attività eventualmente già espletata, espletando, nei successivi novanta giorni (90 gg.) tutti i necessari adempimenti, avvalendosi, se ritenuto necessario, degli uffici e dei funzionari dell'amministrazione comunale (...). 8.1. È parte integrante del mandato che viene conferito dal Tribunale al Commissario ad acta, l'obbligo di trasmettere alla Procura della Corte dei Conti una puntuale relazione sui fatti di causa, al fine di consentire la doverosa verifica della eventuale sussistenza di profili di responsabilità amministrativa in capo ai funzionari ed agli amministratori del Comune. (...)* 10. Ai sensi dell'art. 2, comma 8, della L. n. 241 del 1990, sostituito dall'art. 1, comma 1, D.L. n. 5 del 2012, convertito nella L. n. 35 del 2012, *va disposta la comunicazione della presente decisione - una volta passata in giudicato - alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti, nonché, con immediatezza, ai sensi e per le valutazioni di cui all'art. 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990, all'Organismo di Valutazione Interna, al Direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane dell'Amministrazione resistente e al Responsabile*

In particolare poi, è stata disposta una rimodulazione del parametro di calcolo del corrispettivo delle aree cedute in proprietà e del corrispettivo di affrancazione dal vincolo del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative.

Infatti, il citato art. 22 bis rubricato *"Ulteriori disposizioni finalizzate ad accelerare le procedure amministrative per la cessione di aree nelle quali sono stati edificati alloggi di edilizia residenziale pubblica"* ha novellato il comma 48 dell'art. 31 della legge n. 448/98 disponendo che il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, del D.L. n. 333/1992, escludendo la riduzione prevista dal secondo periodo dello stesso comma. (primo periodo del nuovo comma 48).

Il comma 1 dell'art. 5-bis del D.L. n. 333/1992 - che peraltro è stato abrogato dall'art. 58 del D.P.R. 327/2001 - ha previsto che, fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell'art. 13, terzo comma, della L. n. 2892/1885 (recante norme per il risanamento della città di Napoli), sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutata di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 917/1986, e che l'importo così deter-

della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (...)".

³ In *subiecta* materia la Corte di Cassazione, S.U., con ordinanza del 12 novembre 2020 n. 25575 ha affermato che sulla richiesta di trasformazione del diritto di sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi degli artt. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con esclusione delle controversie nelle quali sia posta in discussione "ex post" solo la misura del corrispettivo ovvero l'effettività dell'obbligazione di pagamento.

minato è ridotto del 40 per cento. Il citato terzo comma dell'art. 13 della L. 2892/1885 disponeva a sua volta che *“l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione”*.⁴

Tale nuovo parametro di calcolo sostituisce il previgente comma 48 il quale disponeva che il corrispettivo è determinato attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il Comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento⁵.

Corollario conseguente e che, nell'innovato quadro normativo, non possono più trovare applicazione le pregresse deliberazioni dei Consigli Comunali con le quali gli Enti Locali hanno previsto abbattimenti fino al 50% del corrispettivo in quanto la nuova versione del citato comma 48 sostituisce quella precedente che consentiva l'esercizio di tale facoltà.

Da quanto sopra consegue che il corrispettivo, in virtù del nuovo comma 48 art. 31 della legge 448/1998, è determinato in ragione della competente quota millesimale in misura pari al 60% della media del valore venale del bene e del reddito dominicale rivalutato *“al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della varia-*

zione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello in cui è stipulato l'atto di cessione delle aree...”.

In estrema sintesi per **la stima del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie** la formula ex art.31, comma 48, della legge n. 448 del 1998 é la seguente:
$$C = \{[(Vv + RD)/2 * 60\% - Co] * QM\}$$

dove:

C = Corrispettivo trasformazione

Vv = Valore venale attuale dell'area

RD = Reddito Dominicale dell'area agricola calcolato antecedente la cessione alle cooperative e rivalutato

Co=Oneri concessori del diritto di superficie rivalutati= Somme già versate della Cooperativa al momento della concessione e/o successivi conguagli

QM = Quota millesimale di proprietà

Per la determinazione del Valore venale (Vv) delle aree nel mercato di riferimento attuale, le Amministrazioni potranno utilizzare il criterio di stima che ritengono più congruo, in molti casi gli Enti Locali hanno provveduto a stipulare appositi accordi di collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per dettagliare precipe stime. Il corrispettivo così determinato ai sensi e per gli effetti del citato comma 48 non può comunque superare il limite massimo di euro 5.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati. In virtù dell'ultimo periodo del comma 48 il Consiglio Comunale delibera altresì *“i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione di dilazioni di pagamento del corrispettivo di trasformazione. La trasformazione del diritto di superficie in proprietà è stipulata con atto pubblico o con scrittura privata autentica, soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari”*.

Per quanto concerne, invece, **la rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione/locazione** si applica la seguente formula contenuta nel comma 2 dell'art. 1 del Re-

⁴ in tal senso Dossier del Servizi Studi del Senato e della Camera dei Deputati Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure - Volume I Articoli 1-37bis D.L. 77/2021 – A.C. 3146-A del 20.7.2021.

⁵ A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale ha dichiarato dell'art. 5 bis, commi 1 e 2, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, nonché dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 è venuto meno il predetto parametro di riferimento. Tale vuoto normativo in relazione ai criteri da adottare per la determinazione del corrispettivo veniva colmato dall'art. 1, comma 392, legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) che ha, in parte qua, novellato il citato art. 31, comma 48, lasciandone immutata, per il resto, l'originaria formulazione laddove disponeva espressamente che: *“All'articolo 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, le parole da: «ai sensi dell'articolo 5-bis» fino a: «riduzione prevista periodo dello stesso comma» sono sostituite dalle seguenti: «attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento».*

golamento del Ministero dell'Economia e Finanza del 28.9.2020 n. 151:

$$CRVs = [Cc. 48 * QM * 0,5 * (ADC - ATC) / ADC]$$

dove:

CRVs = Corrispettivo rimozione vincoli cessione diritto di superficie

Cc. 48 = Corrispettivo risultante dall'applicazione dell'art.31, c. 48, della legge n. 448 del 1998

QM = Quota millesimale di proprietà

ADC = Numero degli anni di durata della convenzione

ATC = Numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, fino alla durata massima della convenzione.

In caso di convenzione avente ad oggetto la cessione del diritto di superficie e durata compresa tra 60 e 99 anni, il sopra riportato valore CRV è moltiplicato per un coefficiente di riduzione pari a 0,5, secondo la seguente formula:

$$CRVs = CRV * 0,5$$

CRVs = Corrispettivo rimozione vincoli convenzioni di cessione del diritto di superficie

Il vincolo è rimosso, anche ai fini dell'estinzione delle pretese di rimborso di cui all'articolo 31, comma 49-quater, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per effetto della stipula della convenzione tra le parti.

Anche per il corrispettivo di affrancazione di tali vincoli e di prezzo massimo di cessione/locazione così determinato è previsto il limite massimo di euro 5.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati e di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati.

Dal punto di vista procedurale poi - al fine di accelerare e semplificare le modalità di attuazione del nuovo assetto normativo - l'art. 3 del suddetto D.M. n. 151/2020 impone ai Comuni di garantire la tempestiva pubblicità nei siti istituzionali delle procedure, della modulistica e dei dati rilevanti ai fini della applicazione del regolamento ministeriale

nonchè di adottare schemi di convenzioni-tipo di rimozione dei vincoli.

Si reputa opportuno evidenziare come, con l'entrata in vigore della nuova normativa, siano state evidenziate da numerosi Enti Locali e dall'Ance problematiche sia giuridiche che tecnico applicative nonchè di riduzione delle risorse economiche con impatto negativo sui bilanci comunali. Su tale ultima problematica si è da ultimo pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 210 depositata in data 5 novembre 2021 che ha respinto le censure di illegittimità dell'art. 31, comma 49-bis della legge n. 448 del 1998 ad opera dell'art. 22-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

Si legge al punto 8 della citata sentenza che *“La parte privata ha anche segnalato la sopravvenuta modifica dell'art. 31, comma 49-bis della legge n. 448 del 1998 ad opera dell'art. 22-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, evidenziando che, poiché le modifiche apportate dalla novella alla normativa previgente sarebbero “non satisfattive”, la Corte potrebbe valutare la praticabilità del trasferimento o dell'estensione dello scrutinio di legittimità costituzionale alle nuove disposizioni, ovvero del ricorso alla declaratoria di illegittimità conseguenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). In via subordinata, ha prospettato l'illegittimità costituzionale dello ius superveniens per contrasto con gli artt. 11, 77, 81 e 117 Cost.”*

La Corte Costituzionale ha affermato espressamente che: *“Considerazioni non dissimili valgono con riferimento alla pretesa inidoneità dell'entità del contributo di affrancazione a controbilanciare, per un verso, le agevolazioni economiche offerte dal servizio*

pubblico di edilizia convenzionata, e, per l'altro, il sacrificio imposto ai proprietari dei suoli espropriati al fine di dare attuazione ai programmi di edilizia economica e popolare. La determinazione dell'importo dovuto per la rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione scaturisce da una valutazione di politica economica che, se non travalica il normale ambito di discrezionalità che la Costituzione riserva alle scelte del legislatore ordinario, non è sindacabile da questa Corte. Né la normativa in scrutinio può ritenersi manifestamente irragionevole, dal momento che, pur non raggugiando il corrispettivo di affranco all'intero surplus conseguibile mediante la cessione dell'alloggio sociale a prezzo di mercato, ne è ancora, comunque, la commisurazione percentuale al valore venale del bene – come reso evidente dal rinvio dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, qui in scrutinio, al comma 48 del medesimo articolo – nell'ottica del contemperamento tra le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare”.

Inoltre, la suindicata sentenza n. 210 del 5 novembre 2021 della Corte Costituzionale è intervenuta chiarendo e specificando per la prima volta in via definitiva la questione sulla perpetuità del vincolo del prezzo massimo di cessione degli alloggi PEEP e sulla trasformazione dei diritti di superficie in diritto di proprietà.

Ed infatti si legge espressamente al punto n. 9 “Occorre, poi, considerare che il termine per l'affrancazione – peraltro presente nell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 5, comma 3-bis, del d.l. n. 70 del 2011 – si mostra coerente con l'opzione di fondo per la **non perpetuità dei vincoli**, che emerge dalla legislazione in materia di edilizia convenzionata e di cui si ha significativa

conferma non solo nella previsione, già nell'originario impianto della legge n. 865 del 1971, di un termine ventennale per l'eliminazione del vincolo di inalienabilità degli alloggi concessi in piena proprietà (art. 35, comma diciassettesimo), ma anche nella successiva introduzione di moduli consensuali, come le convenzioni per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà e per la sostituzione dei vincoli originari con quelli della convenzione ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 380 del 2001, disciplinate dall'art. 31, commi 45 e 46, della legge n. 448 del 1998, dalla cui adozione deriva anche una riduzione della durata del vincolo del prezzo massimo di cessione.”

Alla luce della suddetta statuizione, le amministrazioni locali dovranno valutare se inserire all'interno dei nuovi schemi convenzionali precipua disposizione circa la libera commerciabilità degli immobili allo scadere della convenzione stante la non perpetuità dei vincoli come sancita dalla sopra riportata sentenza della Corte Costituzionale 210/2021.

In conclusione alla luce della ricostruzione normativa sopra elaborata, l'Amministrazione Comunale - nell'ambito del procedimento volto alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà e alla rimozione dei vincoli afferenti alla determinazione del prezzo massimo di cessione nonché del canone massimo di locazione - previa deliberazione del Consiglio Comunale con la quale vengono individuate le aree oggetto di trasformazione, i criteri e gli schemi di convenzione, nonché i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione di dilazioni di pagamento del corrispettivo di trasformazione - deve concludere il procedimento che i proprietari possono facoltativamente avviare sulla base della modulistica predisposta dall'Ente entro 90 giorni dalla ricezione dell'istanza.