

Nuova legge sulla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree per l'edilizia residenziale pubblica

1

ANCI LOMBARDIA

WEBINAR 14 GIUGNO 2022

**NUOVA LEGGE SULLA TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO
DI SUPERFICIE IN DIRITTO DI PROPRIETÀ DELLE AREE
PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

VALUTAZIONI GENERALI DELLE MODIFICHE NORMATIVE

Avv. M. Alessandra Bazzani

Le fonti

2

- La trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà è contenuta nei commi da 45 a 49-ter dell'art. 31, rubricato «Norme particolari per gli enti locali», della l. 23 dicembre 1998, n. 448 recante le «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo».
- Come ricorderete con l'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» contenuto nella l. 108/2021 di conv. del DL 77/2021 (recante la “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), erano state introdotte importanti modifiche all'art. 31, commi 47-48 e 49 bis l. 448/1998 con riguardo al procedimento di trasformazione in diritto di piena proprietà del diritto di superficie sulle aree concesse ai sensi dell'art. 35 l. 865/1971, nonché al procedimento di rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo di cessione e del canone massimo di locazione.

Le modifiche dell'art. 22-bis

3

- Si trattava di modifiche che incidevano in particolare:
 - a) sul comma 47 dell'art. 31**, in quanto si introduceva la possibilità per i soggetti interessati di presentare, di propria iniziativa, istanza di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, con l'obbligo dei comuni di rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza pervenendo alla definizione della procedura;
 - b) sul comma 48**, introducendo una nuova modalità di determinazione del corrispettivo con richiamo all'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dal secondo periodo dello stesso comma, calcolato al 60% (disposizione dichiarata incostituzionale con la norma di recepimento nel TU espropriazioni dalla Corte costituzionale, con sentenza 24 ottobre 2007, n. 348);
 - c) sul comma 49-bis** con riguardo alla rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni ex art. 35 l. 865/1971 e s.m.i., poiché la modifica aveva previsto che il corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, doveva essere determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 ma con un tetto massimo di euro 5.000 per le unità con superficie residenziale catastale fino a 125 mq e di euro 10.000 quelle maggiori di 125 metri quadrati.
- Su queste premesse è possibile passare ad esaminare le più recenti modifiche dell'art. 31 che sono state introdotte dall'articolo 10-quinquies, comma 1, lettera d), del D.L. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla Legge 20 maggio 2022, n. 51 soffermandoci sui predetti punti di attenzione.

Testo coordinato dell'art. 31, commi 47, 48 e 49 bis l. 23 dicembre 1998, n. 448 e s.m.i. a seguito dell'emendamento accolto al D.L. 21/2022 conv. dalla l. 51/2022

4

47. *La trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente. Trascorsi cinque anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa, indipendentemente dalla data di stipulazione della relativa convenzione, i soggetti interessati possono presentare, di propria iniziativa, istanza di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà. Entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza da parte dei soggetti interessati, e relativamente alle aree per le quali il consiglio comunale ha deliberato la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, il comune deve trasmettere le proprie determinazioni in ordine al corrispettivo dovuto e alla procedura di trasformazione. La trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà avviene dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48.*

48. *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'articolo 37, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, 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. Comunque il costo dell'area così determinato non può essere maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47[, con l'ulteriore 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, indipendentemente dall'anno di stipulazione della relativa convenzione]. 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 diritto di proprietà è stipulata con atto pubblico o con scrittura privata autenticata, soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari.*

49. *E' esclusa in ogni caso la retrocessione, dai comuni ai proprietari degli edifici, di somme già versate da questi ultimi e portate in detrazione secondo quanto previsto al comma 48.*

(segue) Testo coordinato dell'art. 31, commi 47, 48 e 49 bis l. 23 dicembre 1998, n. 448 e s.m.i. a seguito dell'emendamento accolto al D.L. 21/2022 conv. dalla l. 51/2022

5

49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, stipulati a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile, e soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari, per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 del presente articolo. [In ogni caso, il corrispettivo di affrancazione così determinato non può 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.] I soggetti interessati possono presentare, di propria iniziativa, istanza di affrancazione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse. Il comune deve rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. La percentuale di cui al primo periodo del presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il decreto di cui al periodo precedente individua altresì i criteri e le modalità per la concessione, da parte dei comuni, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. [Nel caso in cui il corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e il corrispettivo dell'affrancazione sono determinati in misura corrispondente al limite massimo previsto dal comma 48 e dal presente comma, decade quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e relativi decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze.] La deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 48 individua altresì i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione, da parte del comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo. In ragione del maggior valore patrimoniale dell'immobile, conseguente alle procedure di affrancazione e di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà, le relative quote di spesa possono essere finanziate mediante contrazione di mutuo. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli immobili in regime di locazione ai sensi degli articoli da 8 a 10 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, compresi nei piani di zona convenzionati.

Il procedimento: il disposto del c. 47

6

- Il primo punto di attenzione riguarda il comma 47, che va letto in combinato al comma 45, dell'art. 31 della l. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.
- La norma modificata dall'art. 22-bis prevedeva che:
 - a) la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree potesse avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi;
 - b) decorsi 5 anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa, anche i privati potessero presentare al comune apposita istanza di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà;
 - c) in quest'ultima ipotesi il comune «*deve rispondere entro novanta giorni*» dal ricevimento dell'istanza «*pervenendo alla definizione della procedura*».
- Dalla lettura delle disposizioni in questione, si traeva la conclusione che, trascorsi cinque anni dall'assegnazione dell'immobile, ove il privato avesse fatto formale richiesta, l'amministrazione comunale era tenuta a concludere il procedimento consentendo al privato, previa determinazione e incasso del corrispettivo, di trasformare il diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree.

(segue) Il procedimento: il disposto del c. 47

7

- Sennonché la disposizione del comma 47 non si coordinava con il comma 45 (rimasto immutato) che sancisce la discrezionalità del Comune ad effettuare la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà. L'imposizione di un obbligo per il comune di arrivare alla definizione della procedura, incideva però sulla natura giuridica degli atti di pianificazione / programmazione dell'ERP, poiché attribuiva alla richiesta di trasformazione anche la valenza di scelta pianificatoria spettante al comune.
- L'emendamento fatto proprio dall'art. 10-bis D.L. 21/2022 con in l. 51/2022, ha posto rimedio a questo disallineamento ribadendo la primazia della discrezionalità del comune nella individuazione delle aree da trasformare in diritto di proprietà, nel momento in cui pervenga la richiesta di un privato interessato. Difatti è stata inserita la precisazione che l'istanza di parte la quale impone al comune di attivare e concludere il procedimento, ha come presupposto che l'alloggio ricada in un ambito per cui il Consiglio Comunale ha già deliberato la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà.
- Il testo oggi vigente garantisce la salvaguardia del generale potere pianificatorio e programmatico dell'ente territoriale, che dà corpo ai principi costituzionali in tema di governo del territorio (ribaditi dalla recente sentenza della Corte cost. n. 202/2021).

(segue) il procedimento: il disposto del c. 47

8

- La tutela della funzione pianificatoria implica la facoltà di individuare (anche attraverso la esclusione) le parti dei piani di zona o di localizzazione in cui abbia un senso per l'interesse pubblico - in senso pianificatorio e programatorio – procedere alle dismissioni delle aree e degli alloggi ERP.
- Si tratta quindi di una valutazione tecnico-discrezionale sottesa all'emanazione dell'atto e che fornisce la motivazione di tale scelta.
- Il comma 47 vigente continua a riconoscere al privato una facoltà di impulso del procedimento, che impone al comune di pronunciarsi entro un termine fisso (90 gg.), ma nei casi in cui il comune abbia individuato la trasformabilità del diritto di superficie.
- In tali evenienze l'amministrazione non potrebbe sottrarsi alla richiesta, dovendo fornire un riscontro espresso nel predetto termine.

Il corrispettivo: il c. 48

9

- Il secondo punto di attenzione riguarda il primo periodo del comma 48 dell'art. 31, quanto al corrispettivo per la trasformazione.
- L'art. 22-bis l. 108/2021 aveva compiuto un rinvio ad una disposizione non più vigente e comunque dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348): *“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'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dal secondo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, 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”*.
- Come ANCI aveva segnalato il legislatore aveva voluto intenzionalmente far «rivivere» una disposizione (il comma 1 dell'art. 5 bis l. 333/1992) eliminata dal mondo giuridico per incostituzionalità (così come quella che la aveva sostituita) mediante un rinvio statico al testo letterale della norma in questione, che veniva così reintrodotta nell'ordinamento giuridico.

(segue) il corrispettivo: il c. 48

10

- La reviviscenza dell'art. 5-bis DL 333/1992 (norma abrogata e dichiarata incostituzionale) oltre ad essere una modalità di scrittura non pregevole sotto il profilo della chiarezza della norma di legge, si esponeva a denunce di incostituzionalità, sia sotto il profilo formale (l'art. 136 cost. vieta la riproposizione di norme dichiarate incostituzionali), sia sotto il profilo contenutistico.
- Difatti la norma incideva pesantemente sui bilanci delle amministrazioni comunali. I valori dei corrispettivi che le amministrazioni comunali avrebbero potuto incassare dalla trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà sarebbero stati più che dimezzati, con ciò limitando anche i futuri piani di sviluppo dell'ERP nei comuni interessati.
- La proposta emendativa, accolta dall'art. 10-bis D.L. 21/2022, è stata di far riferimento alla normativa vigente del TU espropri, che ha sostituito quella dichiarata incostituzionale.
- Conseguentemente, il corrispettivo viene determinato ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del DPR 327/2001 (TU espropriazioni) che come sapete recita «*L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento*».

(segue) il corrispettivo: il c. 48

11

- L'importo subisce comunque un abbattimento del 40%, dando evidenza delle finalità sociali dell'ERP, ribadite dalla recente sentenza della Corte Cost. n. 210/2021, secondo cui il corrispettivo ben può contemperare le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare.

Il corrispettivo: il c. 48, secondo periodo e il c. 49-bis, secondo periodo

12

- Sempre nell'ottica di definizione del corrispettivo, l'art. 22-bis l. 108/2021 aveva previsto un tetto massimo al corrispettivo, introducendo due precisazioni, di analogo contenuto, al comma 48, secondo periodo e al comma 49-bis, secondo periodo.
- In entrambi i casi si prevedeva che il corrispettivo aveva un ulteriore 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 forza di tali precisazioni il prezzo massimo di trasformazione non poteva comunque superare i predetti tetti e ciò anche qualora il calcolo che abbiamo in precedenza descritto restituisse un importo sensibilmente maggiore.
- Tutto ciò a prescindere dall'anno di stipula della convenzione e dal tempo trascorso, circostanze che rilevano al diverso fine della quantificazione della c.d. affrancazione.
- Sennonché in questo modo si verificava una sperequazione tra i vari soggetti interessati.
- Si consideri ad es. che con l'affrancazione, il soggetto interessato versa un corrispettivo rapportato alla quota millesimale dell'unità abitativa, mentre nel caso di applicazione dei limiti massimi previsti, il corrispettivo da pagare per l'acquisizione di tale quota, relativamente alle unità abitative che superano tali limiti, non era più rapportato alla quota millesimale, come invece avverrebbe per le unità immobiliari il cui valore non superava i predetti limiti massimi.

(segue) Il corrispettivo: il c. 48, secondo periodo e il c. 49-bis, secondo periodo

- Sicché, per l'acquisizione dello stesso diritto sulla proprietà, dette unità immobiliari versavano un corrispettivo, rapportato alla quota dell'area riscattata, inferiore al valore dell'area che le unità immobiliari il cui limite massimo non è superato versano per intero.
- Detta sperequazione evidenziava una disparità, non giustificata né da ragioni di tutela di particolari categorie di aventi diritto, né da ragioni di semplificazione del procedimento poiché l'ente locale era comunque tenuto a preventivamente determinare l'importo sulla base dei criteri indicati all'art. 48.
- L'emendamento tradotto nell'art. 10-bis DL 21/2022, ha eliminato il riferimento ai predetti tetti massimi.
- Conseguentemente l'art. 10-bis ha abrogato il settimo periodo del comma 49-bis (in base al quale, nel caso in cui il corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e il corrispettivo dell'affrancazione sono determinati in misura corrispondente al limite massimo previsto dal comma 48 e dal comma 49-bis decade quanto previsto dall'articolo 9 del d.lgs. 281/1997 e relativi decreti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze).
- Resta applicabile il DM 20 settembre 2020 n. 151 recante il "Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata".