

Direzione Edilizia, Ambiente e Territorio

Articolo 10-quinquies decreto legge n. 21 del 21 marzo 2022 recante “Disposizioni in materia di alloggi di edilizia residenziale pubblica”

L’articolo 10-quinquies del DL 21/2022 ha modificato i commi 47, 48 e 49-bis dell’articolo 31 Legge 448/1998 modificando:

1. la procedura per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e per il calcolo del corrispettivo;
2. le modalità di affrancazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione degli immobili realizzati in edilizia residenziale pubblica.

Tali modifiche intervengono su una disciplina che era stata, di recente, oggetto di un intervento normativo finalizzato a semplificare un procedimento che risultava essere spesso complesso e oneroso. Le modifiche introdotte con l’articolo 22-bis del DL 77/2021 avevano, infatti, riguardato:

- al comma 47 dell’art. 31 Legge 448/1998 l’introduzione della 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 90 giorni dalla data di ricezione dell’istanza pervenendo alla definizione della procedura;
- al comma 48 dell’art. 31 Legge 448/1998 una nuova modalità di determinazione del corrispettivo delle aree cedute in proprietà con richiamo all’art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 e con la precisazione che il prezzo massimo di trasformazione non poteva, comunque, superare il limite massimo di 5000 (per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale fino a 125 metri quadrati) o 10000 (per singola unità abitativa e relative pertinenze avente superficie residenziale catastale maggiore di 125 metri quadrati) e ciò anche qualora il calcolo avesse comportato un importo maggiore;
- al comma 49-bis dell’art. 31 Legge 448/1998 la 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, 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.

Ciò premesso si passa all’esame delle modifiche introdotte dall’articolo 10-quinquies del DL 21/2022 che hanno pertanto riguardato:

- al comma 47 dell’art. 31 Legge 448/1998 l’affermazione del ruolo di discrezionalità del Comune nella individuazione delle aree da trasformare in diritto di proprietà, nel momento in cui pervenga la richiesta di un privato interessato. E’ stato, infatti, precisato 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 abbia deliberato la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà; tuttavia non viene precisato cosa succede in caso di inerzia da parte del Comune;
- al comma 48 dell’art. 31 Legge 448/1998 la previsione di una nuova modalità di determinazione del corrispettivo delle aree cedute in proprietà. Infatti, il richiamo all’art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 era risultato improprio (anche se determinava un importo “di maggior favore” per i

richiedenti) poiché detta norma non era più in vigore. L'attuale riferimento è ora all'articolo 37, comma 1, del DPR 327/2001 (TU Espropri) ai sensi del quale *"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"*. Resta immutato l'abbattimento del 40%. L'art. 10-quinquies ha, inoltre, eliminato il riferimento ai tetti massimi (5.000 e 10.000 euro);

- al comma 49-bis dell'art. 31 Legge 448/1998 sono stati eliminati i tetti massimi per l'affrancazione (5.000 e 10.000 euro).

Con il comma 1-bis, inserito all'articolo 10-quinquies dal DL 36/2022, quindi successivamente alla sua entrata in vigore è stata prevista la non applicazione delle nuove procedure introdotte rispetto alle domande presentate e depositate dai soggetti proponenti fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 21/2022 (21 maggio 2022).

A margine di quanto sopra è utile segnalare anche la **sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite 6 luglio 2022, n. 21348** che interviene a fornire nuovi chiarimenti sulla complessa trama legislativa che ha modificato più volte il regime degli alloggi realizzati in edilizia convenzionata.

La Corte ha affermato che vincolo di prezzo previsto per la vendita degli alloggi realizzati, sia in base alle convenzioni di cui alla Legge 865/1971 (cd. convenzioni PEEP), sia in base a quelle di cui agli articoli 7 e 8 della Legge 10/1977 (cd. convenzioni Bucalossi – ora artt. 17 e 18 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) , permane anche per le vendite successive alla prima, fino a quando non venga eliminato con la procedura di affrancazione. Non a caso, infatti, il comma 49-quater articolo 31 Legge 448/1998 dispone che *"In pendenza della rimozione dei vincoli di cui ai commi 49-bis e 49-ter, il contratto di trasferimento dell'immobile non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato. L'eventuale pretesa di rimborso della predetta differenza, a qualunque titolo richiesto, si estingue con la rimozione dei vincoli secondo le modalità di cui ai commi 49-bis e 49-ter. La rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione comporta altresì la rimozione di qualsiasi vincolo di natura soggettiva"*.

Il vincolo di prezzo, quindi, permane (per entrambe le convenzioni) fino a quando non venga stipulata l'apposita convenzione, seguendo il bene nei successivi passaggi di proprietà *"con naturale efficacia indefinita"*

La logica del sistema attualmente vigente, pertanto, è nel senso che chi vuole vendere l'immobile a prezzo di mercato può farlo solo attraverso la procedura di affrancazione, pagando una somma che costituisce una sorta di compenso per lo svincolo, in modo da restituire all'immobile il suo pieno valore di mercato.

In altri termini, chi ha acquistato un alloggio ad un prezzo superiore a quello massimo indicato in convenzione ha diritto a chiedere la differenza della parte di prezzo eccedente la soglia che oltrepassa il prezzo vincolato, a meno che non sia svolta la procedura di affrancazione. Si verifica, infatti, una nullità parziale dell'atto con l'effetto che la clausola sul prezzo, contraria alla disciplina imperativa, deve intendersi automaticamente sostituita.

Si riporta di seguito una tabella di confronto dei commi 47, 48 e 49-bis dell'articolo 31 Legge 448/1998 nel testo previgente (quello formulato dall'articolo 22 bis, DL n. 77/2021) e nel testo attualmente in vigore così come riformulato dall'articolo 10-quinquies DL 21/2022 con evidenziate le modifiche apportate.

<p>STRALCIO COMMI ART. 31 Legge 448/1998 NEL TESTO VIGENTE DAL 21 MAGGIO 2022 CON LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DL 21/2022</p> <p><i>Sono evidenziate le parti riscritte dal DL 21/2022 nel testo attuale</i></p>	<p>STRALCIO COMMI ART. 31 Legge 448/1998 NEL TESTO VIGENTE FINO AL 20 MAGGIO 2022 CON LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DL 77/2021</p> <p><i>Sono evidenziate le parti riscritte dal DL 21/2022</i></p>
<p>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.</p>	<p>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. Il comune deve rispondere entro novanta giorni dalla data di ricezione dell'istanza pervenendo alla definizione della procedura. La trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà avviene dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48</p>
<p>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</p>	<p>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 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,</p>

<p>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.</p>	<p>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</p>
<p>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</p>	<p>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</p>

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

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.

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.

22 luglio 2022