

RELAZIONE ACCOMPAGNATORIA ALLA PROPOSTA DI DELIBERA CONSILIARE PER LA PRESA D'ATTO DELLE INNOVAZIONI INTRODOTTE DALLA L.108/2021. RICOSTRUZIONE NORMATIVA E DEGLI ATTI DELIBERATIVI ASSUNTI DAL COMUNE DI FERRARA.

I Piani di Zona per l'Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.) sono strumenti urbanistici (disciplinati dalla L. 167/1962 e dalla L. 865/1971 e smi) che fanno parte delle politiche attive per la casa in quanto finalizzati alla realizzazione di alloggi di tipo economico, trasferiti (in diritto superficiale o in piena proprietà con vincoli) a favore di soggetti che si trovano nella cosiddetta fascia grigia di reddito (redditi medio- bassi).

Il P.E.E.P. consiste in un'attività edilizia realizzata a costi ridotti, per avvantaggiarne i destinatari, i quali tuttavia sono gravati da divieti temporanei di alienazione o da altri limiti giuridici frapposti al libero commercio del bene; i vincoli e le limitazioni imposte rispondono ad un duplice scopo che è quello, da un lato, di evitare comportamenti speculativi su queste costruzioni e, dall'altro, di garantire che sia effettivo il bisogno di casa, vincolando ad esempio il titolare dell'alloggio ad occuparlo per un determinato periodo.

Il Comune di Ferrara ha in passato promosso interventi di edilizia economica popolare, attraverso l'adozione di appositi piani PEEP, con cui ai soggetti attuatori venivano cedute le aree (in diritto di superficie o in diritto di proprietà con vincoli) mediante sottoscrizione di apposite convenzioni.

Nella convenzione, in particolare con il soggetto attuatore dell'intervento, viene disciplinata la fase della gestione dell'alloggio da parte dell'assegnatario/acquirente specificandosi qui i vincoli e le limitazioni alla libera disponibilità del bene che discendono dalla sua peculiare natura giuridica.

Le clausole limitative al commercio giuridico degli alloggi P.E.E.P. possono essere relative ad esempio:

- **all'iniziale non locabilità/inalienabilità degli immobili**, anche se il divieto di alienazione era stato in origine previsto dal legislatore solo per gli alloggi ceduti in proprietà con vincoli e non su quelli ceduti in diritto di superficie, salva la possibilità di introdurlo, per questi ultimi, a livello convenzionale quale vincolo pattizio;
- **alla successiva possibilità di locare/alienare gli stessi a canone e prezzo limitati** (determinati con le modalità di cui alle originarie convenzioni con i soggetti attuatori);
- **al loro utilizzo**: occorrono infatti particolari requisiti per accedere alla locazione o all'acquisizione degli alloggi.

Generalmente il termine edilizia convenzionata è adoperato per le convenzioni sottoscritte ai sensi dell'art. **35 della L.865/71 o legge sulla casa**, che prevedeva il seguente iter:

1. l'adozione di un piano PEEP che una volta approvato ha l'efficacia di un piano particolareggiato di esecuzione per 18 anni e autorizza a procedere all'esproprio delle aree in esso ricomprese;
2. l'esproprio diretto da parte del Comune o la delega al concessionario che realizzerà gli alloggi;
3. l'inclusione dell'area espropriata nel patrimonio indisponibile del Comune, con successiva urbanizzazione e realizzazione di infrastrutture;
4. la cessione da parte del Comune a determinati soggetti dell'area, per la costruzione degli alloggi.

La cessione poteva avere ad oggetto alternativamente:

- a. l'area IN DIRITTO DI SUPERFICIE (dal 60% all'80% delle aree interessate);
- b. l'area IN PIENA PROPRIETA' (dal 20% al 40% delle aree interessate);
- c. L'art. 3 della L. 662/96 lasciava ai Comuni la facoltà di stabilire percentuali diverse, purchè i corrispettivi della cessione (sia delle aree in superficie sia delle aree in proprietà) coprissero

sempre le spese sostenute dai Comuni per l'acquisizione delle aree, dato il naturale principio di redditività dei beni immobili pubblici.

La cessione avveniva mediante stipula di una CONVENZIONE PEEP comportante il trasferimento della piena proprietà o la costituzione del diritto di superficie; nella convenzione era trasfusa la disciplina dell'intervento edilizio da realizzare.

La convenzione di per sé, è un atto di NATURA COMPLESSA, essendo

- sia un CONTRATTO, nella parte che disciplina il trasferimento in capo al concessionario del diritto reale (proprietà o superficie) in forza del quale il concessionario è legittimato ad utilizzare l'area (la qualifica di concessione si impone in quanto l'area appartiene al patrimonio indisponibile del Comune);
- sia una CONVENZIONE URBANISTICA per la parte che disciplina gli obblighi del concessionario di urbanizzare l'area.

Circa la forma, l'art. 35 della L. 865/71 prevede l'atto pubblico, soggetto a trascrizione.

Il contenuto della convenzione è deliberato dal Consiglio comunale: oltre ad un contenuto "convenzionale" o pattizio, **vi è un contenuto "obbligatorio" della convenzione**, come stabilito dall'art. 35 della L. 865/71, che consiste:

➤ nei casi di costituzione del **DIRITTO DI SUPERFICIE**, in

- 1) obbligo di praticare prezzi di cessione del diritto di superficie/canoni di locazione contenuti, in base ai parametri stabiliti dalla convenzione stessa;
- 2) sanzioni a carico del concessionario in caso di violazione degli obblighi a suo carico;
- 3) criteri per il rinnovo della concessione che comunque non potrà avere durata superiore a quella originaria (non inferiore a 60 anni e non superiore a 99).

IN CASO DI CONCESSIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE NON SONO PREVISTI NEL CONTENUTO OBBLIGATORIO DIVIETI DI ALIENAZIONE;
E' POSSIBILE LA VENDITA DEL BENE, MA ENTRO IL PREZZO MASSIMO CONSENTITO DALLA CONVENZIONE (PREZZO MASSIMO DI CESSIONE).

➤ Nei casi di costituzione del **DIRITTO DI PROPRIETA'**, in

1. divieto di alienazione assoluto per i primi 10 anni dall'abitabilità;
2. dopo i primi 10 anni e per altri 10 il diritto è cedibile ma solo a soggetti con determinati requisiti soggettivi e ad un prezzo fissato dall'Ufficio Tecnico Erariale;
3. dopo 20 anni, il bene è cedibile a chiunque previo pagamento al Comune del maggior valore dell'area rispetto al valore al momento dell'acquisto, previa valutazione dell'UTE. In caso di mancato rispetto dei limiti di cessione, l'atto di cessione è nullo e la nullità è rilevabile da chiunque, oltre che d'ufficio.

NON ERANO PREVISTI NEL CONTENUTO OBBLIGATORIO DELLA CONVENZIONE PREZZI MASSIMI DI CESSIONE DEGLI ALLOGGI: era previsto soltanto che la cessione, dopo i primi 10 anni, avvenisse a favore di soggetti con determinati requisiti economici (ovvero soggetti che potessero essere assegnatari di alloggi di edilizia popolare) e ad un prezzo fissato dall'UTE.

I divieti di alienazione, e quindi anche il richiamo al prezzo fissato dall'UTE, sono stati eliminati dalla Legge c.d. FERRARRINI BOTTA (L.179/92) il cui fine era quello di rendere meno gravosa la commercializzazione degli alloggi costruiti in piena proprietà su aree PEEP, eliminando i commi dal 15 al 19 dell'art. 35 della L.865/71 ma per le sole convenzioni successive alla sua entrata in vigore (15/03/1992).

La materia del PEEP è stata poi rivisitata dalla Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) che con l'art. 31 ha introdotto importanti novità per gli alloggi costruiti in aree PEEP; in particolare:

- **il comma 45 > TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN PIENA PROPRIETA'**, prevede la possibilità di trasformare il diritto di superficie in diritto di piena proprietà, previo pagamento al Comune di una determinata somma: i Comuni pertanto – per effetto di questa disposizione – potevano cedere in proprietà le aree comprese nei piani P.E.E.P. già concesse in diritto di superficie in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48 del medesimo articolo (per le modalità di calcolo, si legga quanto meglio poi specificato);
- **i commi 46 e 47 > CONVENZIONI SOSTITUTIVE**, prevedevano che le originarie convenzioni per la cessione del diritto di superficie e per la cessione del diritto proprietà (stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 179/1992, *Ferrarini Botta*) potessero essere sostituite da una c.d. *convenzione Bucalossi* (di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della L. 10/1977, ora disciplinata dal TU in materia edilizia DPR 380/2001 art. 18); per la stipula della (nuova) convenzione sostitutiva era necessario:
 - a) prevedere una durata di 20 anni (inizialmente 30) diminuiti del tempo già trascorso tra la data di stipulazione della originaria convenzione PEEP e quella della stipula della nuova convenzione;
 - b) versare un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48 del medesimo articolo e di cui appresso, nella relazione, si specificherà meglio il contenuto.

In questo modo, ai titolari di alloggi in diritto di superficie (o in diritto di proprietà acquisito con convenzione stipulata ante 15/3/92) si dava in particolare l'opportunità di limitare nel tempo, attraverso appunto la nuova *convenzione Bucalossi*, l'operatività dei vincoli del prezzo massimo di cessione, destinati a venir meno alla scadenza del termine di durata della nuova concessione (anche se nella maggior parte dei casi, aderendo a questa opzione, si dava atto che il ventennio era già scaduto).

- **il comma 48 > MODALITA' DI DETERMINAZIONE DEL CORRISPETTIVO DI RISCATTO DEL DIRITTO DI SUPERFICIE**, faceva riferimento alla legge sugli espropri di cui all'art. 5 bis del D.L. 333/92, **ai sensi del quale** – fino all'emanazione di una disciplina organica della materia - **per tutte le espropriazioni 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, comma 3, L.2892/1885** ("...L'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coarcevatati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione..") **sostituendo ai fitti coarcevatati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato**, disponendo che *".. Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60% di quello determinato ai sensi dell'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 dall'ultimo 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 di stipula dell'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 diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47..."*. Il

reddito dominicale rivalutato, trattandosi di aree già edificate, è un valore infinitesimale e quindi il valore venale ai fini del riscatto era pari alla metà dello stesso.

Il Comune di Ferrara, con delibera di G.C. P.G. n. 2631 del 19/02/2002, aveva stabilito, tra l'altro, di determinare (ai sensi dell'art. 5 bis del D.L. 333/1992) il corrispettivo di cui al comma 48 dell'art. 31 L.448/98 nella semisomma del valore venale applicando una riduzione del 40% con detrazione degli oneri di concessione del diritto di superficie o dell'area, rivalutati per legge (con il calcolo per ogni singolo lotto, come da relazione del Dirigente del Servizio Patrimonio del 13/02/2002 assunta a P.G. n. 6610/2002).

L'art. 5 bis comma 1 del D.L. 333/1992 convertito nella L. n. 359/1992, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 348/2007; le conseguenze della pronuncia si sono riverberate anche sull'art. 37 del DPR 327/2001 (T.U. Edilizia) che è stato modificato, per adeguarlo ai principi contenuti nella sentenza della Corte Costituzionale, con la Legge n. 244/2007 (applicazione per gli indennizzi espropriativi del criterio del valore venale).

Il legislatore con la L. 147/2013 ha quindi riformato il comma 48 dell'art. 31 L. 448/1998 nel senso che "*... Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà e' determinato dal Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60% di quello determinato attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il Comune di abbattere tale valore fino al 50% 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 di stipula dell'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 diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47...."* .

Il Comune di Ferrara, con la Delibera di Consiglio Comunale PG 25352 del 7/04/2014, in linea quindi con il nuovo comma 48 dell'art. 31 L. n. 448/1998 modificato dalla Legge 147/2013, ha approvato i criteri per l'aggiornamento dei corrispettivi, ritenendo opportuno applicare la massima riduzione possibile e quindi riducendo i valori venali, già abbattuti del 40%; la delibera del Consiglio prendeva atto in particolare dei criteri e del calcolo effettuati dal Servizio Patrimonio come da relazione allegata alla delibera assunta con atto del 21/03/2014 P.G. n. 25458.

Le modalità di calcolo stabilite dalla Delibera C.C. PG 25352/2014 (sopra citata) risultavano in linea non solo con l'interpretazione data da molti altri Comuni ma anche con la deliberazione della Corte dei Conti Sezione Lombardia, (Deliberazione n. 170/2014/PAR) che aveva disposto come "*...alla luce dell'evoluzione del quadro normativo ... si deve ritenere che il comune, a far data dall'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2014, possa determinare il corrispettivo sulla base dei nuovi criteri di calcolo con la conseguente facoltà di abbattere fino al 50% l'importo corrispondente al valore venale del bene già ridotto del 60%...*".

Sulle modalità del calcolo dei corrispettivi e soprattutto sull'entità della riduzione si è pronunciata anche (deliberazione n. 58/2015/PAR) la Corte dei Conti Sezione Sardegna che, pur condividendo l'indirizzo interpretativo della Lombardia, ha rimesso la questione al Presidente della Corte dei Conti il quale a sua volta ha deferito il quesito alla Sezione Autonomie.

Con la Delibera n. 10 del 9/3/2015 la Sezione Autonomie, non condividendo i pareri delle Sezioni Lombardia e Sardegna (e quindi anche l'interpretazione data da molte Amministrazioni, incluso il Comune di Ferrara), ha statuito che "*...la disposizione di cui all'art. 31, comma 48, legge n. 448/1998, come novellata dall'art. 1, comma 392, legge n. 147/2013 deve essere intesa nel senso che, al fine della determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, è data all'Ente la facoltà di abbattere sino al 50% la quota percentuale da applicarsi al valore venale del bene e, dunque, correlativamente di elevare la già prevista riduzione del 40% sino al 50%...*".

Con DGC PG 119195 del 17/11/2015, il Comune di Ferrara ha preso atto della deliberazione 10/2015 della Corte dei Conti Sezione Autonomie adeguandosi alle modalità di calcolo del corrispettivo in essa stabilite.

Con DGC PG 431 del 07/06/2019, poi, l'Amministrazione Comunale confermava il massimo abbattimento del valore venale del corrispettivo di riscatto, nella misura del 50% al netto degli oneri rivalutati, aggiornando altresì i valori venali delle aree sulla base della valutazione proposta da ACER Ferrara (Allegato A alla DGC 431/2019).

Con la Sentenza n.18135 del 16.09.2015, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, ha affermato che il vincolo del prezzo massimo di cessione riveste natura reale e pertanto segue con efficacia indefinita il bene, a meno che non intervenga una convenzione integrativa a rimuoverlo; in mancanza di quest'ultima, il vincolo segue il bene in tutti i successivi passaggi di proprietà, quale onere reale, indipendentemente dall'epoca di stipula della convenzione ex art. 35 della Legge 865/1971. Quindi il compratore che avesse acquistato a prezzo di mercato – un alloggio su area PEEP poteva intimare al venditore di restituirgli la parte eccedente il prezzo massimo di cessione per la nullità parziale dell'atto di compravendita, se l'alloggio non era stato a monte "svincolato" con una convenzione sostitutiva.

Con il c.d. *Decreto sviluppo* (D.L. 13 maggio 2011, n. 70 convertito con L 12/7/2011 n.106) il Legislatore al fine di agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari nell'ambito dell'edilizia convenzionata è nuovamente intervenuto nella materia inserendo all'art. 31 della L.448/98:

- **i commi 49 bis e 49 ter > CONVENZIONE RIMOZIONE VINCOLI** che prevedono la possibilità di eliminare il prezzo massimo di cessione ed il canone massimo di locazione mediante una nuova convenzione ad hoc; tali vincoli, in particolare, ai sensi delle modifiche introdotte dal DL 119/2018 – convertito nella L. 136/2018- possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con atto pubblico o scrittura privata autenticata soggetti a trascrizione e stipulati a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile (all'atto pubblico si aggiunge quindi la modalità della scrittura privata autenticata ed inoltre la facoltà di accedere alla convenzione è riconosciuta non solo al proprietario ma anche ad altri soggetti se interessati); il corrispettivo della convenzione di rimozione vincoli è determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48; detta percentuale non viene più determinata dal Comune (come previsto dal D.L. 216/2011 convertito con modificazioni dalla L. 14/2012) ma direttamente dallo Stato con Decreto del MEF che individua altresì criteri e le modalità per la concessione da parte dei Comuni di dilazioni di pagamento; tali disposizioni si applicano anche alle c.d. *convenzioni Bucalossi* di cui all'articolo 18 del DPR 380/2001 (TU Edilizia).

Dopo l'entrata in vigore del *Decreto sviluppo* cambia il regime di operatività dei vincoli del prezzo massimo, quindi con convenzione ai sensi del 49 bis dell'art. 31 L.448/98 possono essere riscattati, decorsi 5 anni dal primo trasferimento, i vincoli di prezzo massimo previsti

- ❖ dalle convenzioni PEEP
 - sia per alloggi realizzati su aree in diritto di superficie;
 - sia per alloggi realizzati su aree cedute in piena proprietà ante L. 179/19912;
- ❖ dalle convenzioni c.d. *Bucalossi* per gli alloggi realizzati con la riduzione del contributo concessorio.

Con il Decreto MEF 151/2020, (Regolamento recante rimozione dai vincoli di prezzo gravanti sugli immobili costruiti in regime di edilizia convenzionata), è stato stabilito che:

- "... il corrispettivo per la rimozione dei vincoli (di cui ai commi 49-bis, 49-ter, 49-quater dell'art. 31 della L. 448/98) e' pari al 50% del corrispettivo, proporzionale alla corrispondente quota millesimale

propria di ciascuna unita' immobiliare, risultante dall'applicazione del comma 48 dell'articolo 31 della L.448/1998 , ed e' ridotto applicando un coefficiente moltiplicativo di riduzione calcolato in misura pari alla differenza tra il numero degli anni di durata della convenzione e il numero di anni, o frazione di essi, trascorsi dalla data di stipula della convenzione, rapportata alla medesima durata..."; il regolamento prevede quindi una prima facoltà di riduzione del corrispettivo di affrancazione fino al 50% (come da comma 48), applicata la quale, si avrà la base di calcolo a cui il comma 49 bis consente di applicare un'ulteriore riduzione, pari al 50% (solo per i diritti di superficie). A ciò, sempre l'art. 49 bis riconosce una terza riduzione, stavolta proporzionale al tempo trascorso dalla stipula della convenzione originaria;

- *"...in caso di convenzione avente ad oggetto la cessione del diritto di superficie e durata compresa tra 60 e 99 anni, il corrispettivo e' ulteriormente ridotto del 50%...";*
- *"...su richiesta di parte, il Comune concede una dilazione di pagamento del corrispettivo, maggiorato degli interessi legali, previa presentazione di una garanzia fideiussoria rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle norme che ne disciplinano le rispettive attività o rilasciata da intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria e assicurativa...".*

Con Delibere di Giunta Comunale P.G. n. 72371 del 07/06/2019 e PG n. 37584 del 23/03/2021 il Comune di Ferrara ha preso atto delle innovazioni introdotte dalla L.136/2018 e dal Decreto MEF 151/2020; pertanto

- il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, ai sensi del comma 48 dell'art. 31 L. 448/1998, n. 448 veniva determinato dal Comune attraverso il valore venale del bene, con la facoltà di abbattere tale valore al massimo al 50%, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati su base ISTAT;
- il corrispettivo per la rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione/canone massimo di locazione, ai sensi del comma 49-bis, dell'art. 31 L. 448/1998 veniva determinato in base alle percentuali previste dal Decreto MEF 151/2020.

Nel 2021 il Legislatore nazionale ha voluto nuovamente intervenire sulla materia ed in particolare dal 31/07/2021 è entrata in vigore la Legge 108/2021 che all'art. 22bis introduce una serie di importanti modifiche all'art. 31 della Legge n. 448/1998, sostituendo integralmente i commi 47, 48 e 49bis.

ART. 22 BIS L.108/2021	MODIFICHE all' art. 31 L.448/98	SINTESI DELLE MODIFICHE INTRODOTTE
<p>COMMA 1 lett. a)</p>	<p>COMMA 47</p> <p><i>TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN DIRITTO DI PROPRIETA'</i></p>	<p>La trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà può avvenire – oltre che come già previsto dalla previgente normativa a seguito di proposta del Comune ed accettazione degli interessati anche su iniziativa degli interessati stessi, decorsi 5 anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa, indipendentemente dalla data di stipula della convenzione originaria.</p> <p>In caso di iniziativa degli interessati, il Comune deve dare una risposta entro 90gg dalla ricezione dell'istanza, assicurando così un termine certo alle aspettative degli interessati</p> <p>La trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà avviene dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48.</p>
<p>COMMA 1 lett. b)</p>	<p>COMMA 48</p> <p><i>DETERMINAZIONE CORRISPETTIVO DEL</i></p>	<p>Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60% 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 al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati in base all' ISTAT calcolata nell'arco di tempo compreso tra il mese in cui sono stati versati e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree (il nuovo parametro di calcolo sostituisce dunque quello precedentemente previsto che si rifaceva al valore venale del bene, con la facoltà per il Comune di abbattere tale valore fino al 50%). Inoltre, il costo dell'area, indipendentemente dalla data di stipula della convenzione originaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ non deve superare quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in proprietà al momento della trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà; ❖ <u>deve rispettare (così come anche l'indennità/corrispettivo relativo alla rimozione dai vincoli del prezzo massimo di cessione) l'ulteriore limite massimo</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ di euro 5.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze avente <u>superficie</u>

		<p><u>residenziale catastale fino a 125 mq</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze avente <u>superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq.</u> <p>Il Consiglio Comunale delibera i criteri, le modalità e le condizioni per la concessione di dilazioni di pagamento del corrispettivo di trasformazione del diritto di superficie e del corrispettivo di affrancazione dal vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione.</p> <p>La trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà è stipulata oltre che con atto pubblico anche con scrittura privata autenticata, entrambi soggetti a trascrizione presso la conservatoria dei Registri Immobiliari</p>
ART. 22 BIS L.108/2021	MODIFICHE all' art. 31 L.448/98	SINTESI DELLE MODIFICHE INTRODOTTE
COMMA 1 lett. c)	<p>COMMA 49 bis</p> <p><i>DETERMINAZIONE DEL CORRISPETTIVO PER LA RIMOZIONE DAI VINCOLI DEL PREZZO MASSIMO DI CESSIONE E DEL CANONE MASSIMO DI LOCAZIONE</i></p>	<p>Il vincolo del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e le loro pertinenze, nonché del canone massimo di locazione, può essere rimosso con atto pubblico o scrittura privata autenticata (soggetti a trascrizione) a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile dopo che siano trascorsi almeno 5 anni dalla data del primo trasferimento 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.</p> <p>Il corrispettivo di affrancazione non può in ogni caso superare il limite massimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> o di euro 5.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze aventi <u>superficie residenziale catastale fino a 125 mq;</u> o di euro 10.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze aventi <u>superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq</u> <p>La percentuale del corrispettivo determinato</p>

		<p>ai sensi del comma 48 è stabilita dal Decreto del MEF (oggi ancora il n. 151/2020) con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo.</p> <p>I soggetti interessati possono presentare di propria iniziativa l'istanza di affrancazione dai vincoli purché siano trascorsi almeno 5 anni dalla della prima assegnazione dell'alloggio; il Comune deve rispondere entro 90 gg.</p>
--	--	---

Per quanto attiene

➤ **LA TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN DIRITTO DI PROPRIETA', dunque**

- il nuovo criterio di calcolo del corrispettivo modifica profondamente la precedente modalità, con potenziali impatti economici svantaggiosi sulle entrate dei Comuni come reso evidente dalla tabella che segue e con il rischio di avere corrispettivi addirittura negativi, in contrasto con il principio affermato dalla L. 662/96 (art. 3) sui corrispettivi della cessione (sia delle aree in superficie sia delle aree in proprietà) che devono coprire sempre le spese sostenute dai Comuni per l'acquisizione delle aree, dato il naturale principio di redditività dei beni immobili pubblici;

- nel calcolo del corrispettivo viene ora di nuovo richiamato l'art. 5 bis comma 1 del DL 333/1992 come convertito in L. 359/1992 (art. abrogato dal D.Lgs. n.327/2001 ed anche dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nel 2007 con sentenza n. 348/2007);

-l'art. 5 bis prevedeva, come sopra già ricordato, in tema di espropriazione per pubblica utilità, che l'indennità di espropriazione per le aree edificabili fosse determinata a norma dell'art. 13 comma 3° della Legge 2892/1885 (*media del valore venale e dei fitti coarcevatì dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione*) sostituendo ai fitti coarcevatì dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli art. 24 e seguenti Testo unico imposte sui redditi, di cui al DPR 917 del 22/12/1986, con una riduzione dell'importo così determinato del 40%. Va precisato tuttavia che il reddito dominicale a cui si riferiscono le norme in forza dei successivi richiami, in realtà **non** sussiste, dal momento che si tratta di aree già edificate e pertanto, a livello catastale, non e' materialmente reperibile.

In sintesi:

- **ai sensi delle disposizioni previgenti alla novella introdotta nel 2021 si faceva riferimento al valore venale del bene, con facoltà per i comuni di abbatterlo fino al 50%,**
- **con le nuove disposizioni, dal 31/7/2021 si considera il 60% (= sconto del 40%) della media (quindi 50%, cioè semisomma) del valore venale, il tutto al netto degli oneri concessori del diritto di superficie, rivalutati sulla base variazione ISTAT;**

TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN PIENA PROPRIETA'	
CALCOLO ANTE 31/07/2021	CALCOLO POST 31/07/2021
VALORE VENALE con percentuale di sconto fino al 50%	(VALORE VENALE*0.5) – 40%

- **il corrispettivo dovrà essere quindi determinato dal Comune sottraendo alla semisomma del valore venale, il 40%** (stesso criterio che il legislatore si era dato nell'originaria formulazione della Legge 448/1998).

L'applicazione del nuovo criterio di calcolo, come evidenziato già dalla precedente tabella, esplicita la volontà del Legislatore – a partire da Luglio 2021 – di diminuire sensibilmente i corrispettivi di riscatto delle aree PEEP, con evidente impatto per le casse comunali tenuto conto anche del fatto che l'importo del corrispettivo comunque non dovrà superare:

- euro 5.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze aventi superficie residenziale catastale fino a 125 mq;
- euro 10.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze aventi superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq;

Pur avendo il testo del comma 48 della L. n. 448/1998 indubbe problematiche interpretative, come emerso in sede di approfondimento svolto con apposito gruppo di lavoro attivato presso ANCI Lombardia con la partecipazione di ANCI Emilia-Romagna, la novella del 2021 si ritiene operi un rinvio materiale/statico alle norme dell'art. 5 bis del D.L. n. 333/1992: pertanto quest'ultimo va applicato all'attualità.

In ogni caso, va ricordato anche che dal gruppo di lavoro di cui al punto precedente sono scaturite proposte operative per la modifica alla normativa 2021, proposte che ANCI nazionale ha ritenuto di fare proprie trasfondendole nell'emendamento proposto alla legge di bilancio (poi non approvato).

Per quanto attiene invece

➤ **LE CONVENZIONI DI AFFRANCAZIONE DEI VINCOLI DI LEGGE (PREZZO MASSIMO DI CESSIONE E CANONE MASSIMO DI LOCAZIONE) O PATTIZI**

- il corrispettivo è determinato dal Comune, su parere del proprio ufficio tecnico, **in misura pari ad una percentuale del corrispettivo previsto dal comma 48 dell'art. 31 L. n. 448/1998**, percentuale che si trova **precisata (al momento) nel Decreto MEF 151/2020, che consente di applicare una riduzione pari al 50% ed un'eventuale ulteriore riduzione, proporzionale al tempo trascorso dalla stipula della convenzione originaria;**
- la formulazione letterale dell'art. 49 bis si riferisce ad una *"...eventuale riduzione in relazione alla durata residua del vincolo"*, come stabilito con decreto del Ministero economia e finanze il D.M. n. 151/2020 che si ritiene ancora vigente non essendo stato sostituito dal legislatore.

Anche in questo caso, il corrispettivo di affrancazione non può in ogni caso superare il limite massimo

- di euro 5.000 per le singole unità abitative e relative pertinenze aventi superficie residenziale catastale fino a 125 mq;
- di euro 10.000 per singola unità abitativa e relative pertinenze aventi superficie residenziale catastale maggiore di 125 mq.

CONCLUSIONI

Precisato che

- molti Comuni - tramite ANCI nazionale –avevano chiesto una modifica alla L 448/98, da assumere come emendamento alla legge di bilancio al fine di ri-equilibrare le proprie aspettative di entrata;
- il Governo ed il Parlamento non hanno accolto la sollecitazione di ANCI;
- il testo della L 448/98 rimane dunque quello stabilito dalla L. 108/2021;

alla luce delle considerazioni esposte si reputa opportuno che:

1. L'Amministrazione prenda atto delle nuove modalità di determinazione del corrispettivo, in forza delle quali il costo dell'area per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà e l'indennità/corrispettivo relativo alla di rimozione dai vincoli del prezzo massimo di cessione e del canone di locazione, devono essere calcolate come richiesto dal Legislatore nazionale e fermo restando che ciascun corrispettivo dovrà rispettare 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.

2. L'Amministrazione dia atto di quanto i proprietari di alloggi in zona PEEP possono fare ai sensi del novellato art. 31 della L.448/98:

- **ex comma 46** di sostituire le convenzioni originarie in diritto di proprietà (stipulate ante Legge 179/1992) in *convenzioni c.d. Bucalossi* ex art. 17 e 18 del DPR 380/2001 con durata di 20 anni diminuita del tempo trascorso dalla stipula della convenzione originaria in cambio di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48 onde eliminare tutti i vincoli, nel caso di decorso del termine ventennale già scaduto, sia legali che convenzionali dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi dell'art. 48;

- **ex comma 47** di sottoscrivere un atto, anche nella forma della scrittura privata autenticata, di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi dell'art. 48;

- **ex comma 49 bis** di sottoscrivere un atto di rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione delle convezioni ex L.865/1971 per la cessione del diritto di proprietà o per la cessione del diritto di superficie dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del Decreto MEF 151/2020;

- **ex comma 49-ter** di sottoscrivere un atto rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione previsti dall'articolo 18 del Testo Unico di cui al DPR 380/2001 dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del Decreto MEF 151/2020.

Per le aree in diritto di proprietà con convenzioni stipulate dopo la Legge 179/1992, sarà possibile rimuovere il vincolo del prezzo massimo di cessione in esse presenti in via normativa e/o convenzionale ai sensi dell'art. 31 comma 49 bis.

Infine riguardo al disposto di cui al comma 46 dell'art. 31 L.448/98, concernente la durata della convenzione sostitutiva per le piene proprietà ante legge 179/1992, l'Amministrazione consentirà la sottoscrizione della convenzione ma dovrà dare atto che – ove siano trascorsi più di 20 anni tra la stipula della vecchia convenzione sostituita e la stipula dell'atto di riscatto (posto che il comma 46 prevede che la convenzione sostitutiva ha "una durata di venti anni diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie o la cessione in proprietà delle aree e quella di stipulazione della nuova convenzione") - lo stipulante, una volta versato il relativo corrispettivo e stipulato il relativo atto, non sarà tenuto ad osservare gli obblighi discendenti dalla nuova convenzione (es. vincoli sul prezzo o sul canone di locazione) in quanto il tempo trascorso dalla convenzione originaria è superiore a 20 anni.

Inoltre dovrà essere consentita la sottoscrizione di un unico atto sia per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà sia per la rimozione dei vincoli convenzionali del prezzo massimo di cessione.

4. L'Amministrazione dia mandato alla Dirigente del Settore Servizi alla Persona per adeguare -con proprio atto - gli schemi contrattuali per

- **LA TRASFORMAZIONE DEL DIRITTO DI SUPERFICIE IN DIRITTO IN PIENA PROPRIETA';**
- **LA SOTTOSCRIZIONE DELLA CONVENZIONE (SOSTITUTIVA DI QUELLA ORIGINARIA) DI DURATA VENTENNALE (MENO IL TEMPO GIA' TRASCORSO) PER LE AREE IN PIENA PROPRIETA' CEDUTE ANTE 15/3/1992 (legge 179/92);**
- **L'ELIMINAZIONE DEL PREZZO MASSIMO DI CESSIONE/CANONE MASSIMO DI LOCAZIONE ED ALTRI VINCOLI PATTIZI,** da abbinare eventualmente a quella di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà ed alle convenzioni in piena proprietà stipulate post 15/3/1992 ed alle cd *convenzioni Bucalossi*.

5. L'Amministrazione perimetri le aree PEEP per le quali è possibile il riscatto: la ricognizione - eseguita con l'ausilio di ACER – consente di individuare i mappali interessati allo svincolo; eventuali svincoli relativi a mappali non inclusi nella mappatura dovranno essere autorizzati dal Consiglio con proprio atto.

6. L'Amministrazione delibere in ordine alle modalità ed ai criteri di rateizzo per i riscatti –ove consenta di farvi luogo, partendo da quanto già deciso con la delibera di Giunta Municipale PG n. 37584 del 21/03/2021; in tal caso, il rateizzo dei corrispettivi da pagare per la rimozione del prezzo massimo di cessione/canone massimo di locazione ed altri vincoli pattizi potrà avvenire con le seguenti modalità:

- per importi **fino a € 3.000,00**: un' unica soluzione al momento della stipulazione;
- per importi **da € 3.000,01 fino a € 5.000,00**: 2 rate pari al 50% del totale (la prima da versare al momento dell'accettazione e la seconda entro e non oltre 6 mesi);
- per importi **da € 5.000,01 e fino a € 7.500,00** fino a 3 rate ciascuna pari ad 1/3 del totale (la prima da versare al momento dell'accettazione, la seconda entro 6 mesi e la terza entro 12 mesi);
- per importi **oltre € 7.500,01 e fino ad euro 10.000,00** fino a 4 rate ciascuna pari ad 1/4 del totale (la prima da versare al momento dell'accettazione, la seconda entro 6 mesi, la terza entro 12 mesi e la quarta entro 18 mesi);

decidendo eventualmente che, in caso di rateizzo:

- i. al corrispettivo delle rate residue va aggiunto l'interesse legale vigente al momento della stipulazione dell'atto;
- ii. al momento della stipulazione dell'atto dovrà essere presentata idonea garanzia fideiussoria rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle norme che ne disciplinano le rispettive attività o rilasciata da intermediari finanziari iscritti all'albo di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che abbiano i requisiti minimi di solvibilità richiesti dalla vigente normativa bancaria assicurativa. La garanzia a prima richiesta deve espressamente prevedere la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale di cui all'articolo 1944, secondo comma, del codice civile, la rinuncia all'eccezione di cui all'articolo 1957, secondo comma, del codice civile, nonché' la facoltà del Comune di chiedere l'adempimento da parte del garante a semplice richiesta scritta, entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pagamento di una rata mensile;
- iii. la stipulazione e la trascrizione della convenzione di rimozione del vincolo, presso l'ufficio dell'Agenzia delle entrate territorialmente competente, ai sensi dell'articolo

2645-quater del codice civile, possono essere effettuate dopo il pagamento della prima rata;

prevedendo infine che anche nelle rimanenti fattispecie (trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà ex comma 47 dell'art. 31 della L.448/1998; sostituzione della convenzione originaria con la c.d. convenzione *Bucalossi* ex comma 46 art. 31 L.448/98) l'interessato possa essere ammesso a rateizzare (se non procede al pagamento in unica soluzione), con le stesse modalità già decise dalla Giunta quanto agli importi ed al numero di rate, eventualmente decidendo anche che, nel caso di rateizzo:

- al corrispettivo delle rate residue sarà aggiunto l'interesse legale vigente al momento della stipulazione dell'atto;
- la stipulazione della convenzione potrà avvenire solo col pagamento dell'ultima rata.

7. L'Amministrazione dia mandato per l'eventuale aggiornamento dei valori venali delle aree tenuto conto anche delle risultanze della relazione in atti a firma congiunta ACER e Comune da cui emerge come (in base alle statistiche regionali relative al mercato immobiliare residenziale dell'Emilia Romagna pubblicate dall'OMI nel giugno 2020 e nel giugno 2021) il valore medio dell'OMI del 2019 (rispetto al 2018) si sia mantenuto sostanzialmente stabile seppure il numero di transazioni sia aumentato.

8. L'Amministrazione decida se confermare in euro 1.000,00 il corrispettivo fortettario individuale minimo dovuto in ogni caso di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, di rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione o di soppressione dei limiti di godimento sulle aree cedute in proprietà fin dall'origine qualora i corrispettivi, determinati sulla base dei criteri stabiliti dal Legislatore siano negativi ovvero inferiori a 1.000,00 Euro e ciò in base al principio affermato dalla L. 662/96 (art. 3) sui corrispettivi della cessione (sia delle aree in superficie sia delle aree in proprietà) che devono coprire sempre le spese sostenute dai Comuni per l'acquisizione delle aree, dato il naturale principio di redditività dei beni immobili pubblici. Nel caso invece di lotti non compresi nella attuale perimetrazione approvata dal Consiglio, è opportuno che lo stesso si riservi comunque la facoltà di inserire tale previsione.

f.to **IL DIRIGENTE DEL SETTORE SERVIZI ALLA PERSONA**
Dott.ssa Alessandra Genesini