

### **Rete CdQ in Legge 167/62**

Comitati di Quartiere : Colle Parnaso – Tor Pagnotta – Antamoro – Torresina I –  
Torresina II – Vigne Nuove



## **Commenti e Proposte al DDL n. 837 “Interpretazione autentica del comma 49 bis dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica”**

### **Nota Introduttiva**

Con la presente relazione, l'organizzazione Rete 167, costituita dall' unione dei Comitati di Quartieri più attivi da anni sul territorio sulla tematica relativa alla Trasformazione del Diritto di Superficie ai sensi della L.448/1998, intende esporre le ragioni del proprio sostegno al DDL n.837, a prima firma Senatore De Priamo, attualmente in consultazione presso l'8a Commissione Permanente del Senato ( Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)

La relazione descrive nel dettaglio con riferimento ai primi due articoli della proposta di legge, i motivi principali che giustificano l'urgente approvazione conversione dello stesso, suggerendo altresì delle modifiche, nella fattispecie ai contenuti dell' Articolo 2, che a parere della scrivente organizzazione risultano necessarie per potere garantire in pieno la sostenibilità della proposta ed rimuovere da essa le potenziali criticità delle analoghe disposizioni di legge presenti nell' Art. 22 bis L.108/2021, successivamente soppresse dall' Art.10 quinquies della Legge 51 del 22 maggio 2022.

I contenuti della presente relazione sono sottoscritti e sostenuti dal Coordinamento dei Comitati di Quartiere del Municipio Roma IX EUR organismo indipendente ed apartitico che unisce i comitati di quartieri del IX Municipio<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bel Poggio Casale Bicocca, Borgo Sorano, Casal Brunori, Cinque Colline-Laurentina, Colle Parnaso , Falcognana, Fonte Laurentina, Giuliano Dalmata, MilleVoi Ardeatina, Mostacciano, Selvotta, Tor De Cenci, Spinaceto, Torrino Mezzo Cammino, Torrino Decima, Torrino Nord, Trigoria, Vallerano, Vigna Murata, Vitinia.



## Commenti Articolo 1 DDL 837/2023

### NORMA DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA L. 448/1998 ART 49-BIS

#### Premessa

Con la Sentenza n. 18135 del 16 settembre 2015 della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite è stato affermato il principio secondo cui, per gli alloggi realizzati in regime convenzionale ex art. 35 della Legge n. 865/1971 su aree Piano Edilizia Economica Popolare (P.E.E.P.) il vincolo non è soppresso automaticamente a seguito del venir meno del divieto di alienare ma, in assenza di convenzione ad hoc, segue il bene nei successivi passaggi a titolo di onere reale con efficacia indefinita ed è quindi opponibile anche ai sub acquirenti.

A seguito di questa sentenza, alcune pubbliche amministrazioni, inclusa Roma Capitale, avevano originariamente ritenuto di dare al termine "indefinito" riportato nel dispositivo di sentenza un'interpretazione estensiva associandolo al concetto di "perpetuo" o "infinito".

In ragione di ciò, le stesse amministrazioni avevano quindi avviato provvedimenti per attivare le procedure di rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione (PMC) e locazione anche nel caso di convenzioni stipulate in proprietà giunte a scadenza.

#### **1. Contraddizioni del concetto di "perpetuità" del vincolo sul PMC per convenzioni in proprietà L.865/1971 scadute.**

La nostra associazione come molte altre organizzazioni ha fin da subito contestato, anche con ricorsi al Consiglio di Stato, la chiave di lettura fornita sulla "perpetuità" del vincolo sul PMC evidenziandone la contraddittorietà con le esistenti previsioni di legge in materia e successive sentenze, quali ad esempio:

- a) Lo stesso art.31 comma 49bis L.448/1998 che commisura il corrispettivo per la rimozione del PMC direttamente alla "durata residua del vincolo" (e pertanto tale vincolo avendo una scadenza non può essere infinito)
- b) La formula riportata nel DM 151/2021 per il calcolo numerico del corrispettivo per la rimozione del PMC che riporta a zero il dovuto in caso di convenzioni scadute.
- c) Il parere del Consiglio di Stato, Sez. Consultiva atti Normativi, adunanza 03/09/2020, in relazione al soprarichiamato DM 151/2020, che parla espressamente di "cessazione del vincolo alla scadenza della convenzione".

#### **2. Sentenze dirimenti della Corte Costituzionale**

Sulla controversia relativa alla perpetuità-sussistenza o meno del vincolo del PMC, è risultata dirimente la Sentenza n. 2010 del 23 Settembre 2021 della Corte Costituzionale dove al punto 9 del dispositivo viene testualmente affermato che:

*"Occorre, poi, considerare che il termine per l'affrancazione - peraltro presente nell'art. 31, comma 49bis, della Legge n. 448 del 1998, sin dalla sua introduzione ad opera dell'art. 5, comma 3bis, del Decreto Legge 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.....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**";

Va tra l'altro sottolineato che proprio a seguito della Sentenza n.210 del 23 settembre 2021, la stessa Assemblea Capitolina con l'approvazione della Deliberazione n.10 del 1 Febbraio 2022 **riconosceva infine ed in via definitiva la cessazione del vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone di locazione allo scadere delle convenzioni in diritto di proprietà.**

### **3. Permanenza e reiterazione di dubbi interpretativi e loro conseguenze**

Se le amministrazioni pubbliche sembrano ormai avere dato per consolidato, anche grazie ai pronunciamenti e sentenze richiamati nei precedenti paragrafi, il concetto della decadenza dei vincoli convenzionali in presenza di scadenza della convenzione stessa, a tutt'oggi vengono ancora sollevati dubbi ed obiezioni interpretative da alcune categorie come nella fattispecie l'Ordine Notarile di Roma il quale prendendo spunto dai contenuti della Sentenza della Cassazione SS.UU Num. 21348 del 06/07/2022, è tornato a riaffermare recentemente l'interpretazione del vincolo perenne per quanto attiene il PMC.

Va inoltre evidenziato quale conseguenza di tali incertezze, come stia diventando prassi sempre più diffusa presso gli istituti bancari il rifiuto di concessione di mutui o surroghe per alloggi in 865/71 in proprietà e con convenzione scaduta in assenza della convenzione integrativa di rimozione vincoli.

### **4. Conclusione.**

Appare evidente quindi come la mancanza di chiare disposizioni di legge su una materia complessa che ha subito negli anni una stratificazione di interventi normativi contraddittori e di dubbia interpretazione, stia generando un grande incertezza nei cittadini proprietari di alloggi in L.865/1971 con convenzioni scadute, con significative ripercussioni economiche vista l'impossibilità per gli stessi di potere vendere a prezzi di mercato od addirittura ad accedere a mutui per l'acquisto dei medesimi senza sobbarcarsi l'onere del pagamento al notaio della pratica di rimozione vincoli e zero entrate per l'ente locale perché il corrispettivo di rimozione dei vincoli, come qui spiegato, non risulta in alcun modo dovuto.

Per tali ragioni la nostra associazione ritiene ineludibile la necessità di una disposizione di legge che introduca una interpretazione autentica della norma come proposto nell' Articolo 1 del DDL 837/2023 la cui conversione in legge permetterà in via definitiva di superare ogni dubbio interpretativo ed eccezioni che ancora oggi vengono sollevate con gravi danni per i cittadini proprietari di alloggi ceduti direttamente in proprietà ai sensi della L. 865/1971 e per i quali le relative convenzioni sono scadute.



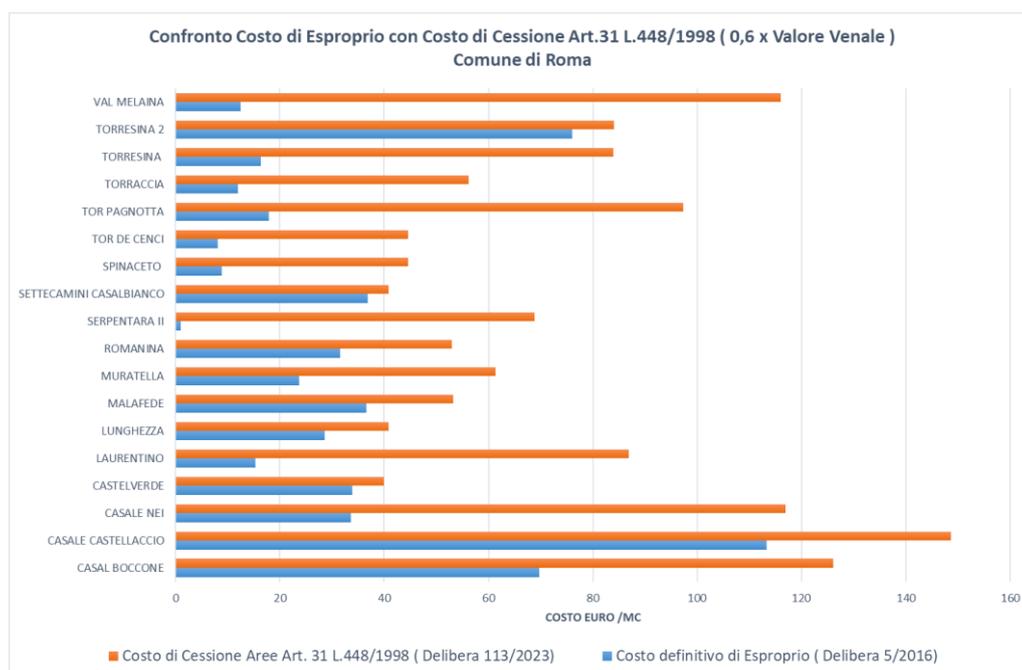
## Commenti Articolo 2 DDL 837/2023 Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica

### Premessa

In merito all' Articolo 2 del DDL 837/2023 con il quale viene proposto di ripristinare i limiti ai fini della determinazione del corrispettivo di trasformazione in diritto di proprietà ai sensi del comma 48 dell' articolo 31 L.448/1998, la scrivente associazione per quanto esposto qui di seguito nella relazione ritiene la proposta non solo condivisibile ma necessaria al fine di evitare che i corrispettivi di trasformazione possano assumere valori abnormi e del tutto irrealistici come risultato dell'adozione di algoritmi caratterizzati da elementi di discrezionalità ed aleatorietà che li rendono del tutto inadeguati per essere utilizzati per provvedimenti di così grande impatto economico e sociale. La scrivente organizzazione ritiene altresì necessario apportare, come descritto in questa nota delle modifiche alla formulazione prevista per il limite massimo del corrispettivo al fine di garantire la sostenibilità della proposta e rimuovere da essa le potenziali criticità delle analoghe disposizioni di legge presenti nell' Art. 22 bis L.108/2021, successivamente soppresse dall' Art.10 quinquies della Legge 51 del 22 maggio 2022.

### 1. Sopravalutazione del valore di alienazione delle aree cedute in proprietà con la procedura di Trasformazione (L. 448/98 art. 31 c.48)

A supporto di quanto riportato in premessa, questa Associazione ha condotto uno studio sui piani di zona L.167/62 del Comune di Roma dove ad oggi è possibile per i residenti avvalersi della Trasformazione del Diritto di superficie in proprietà. Da tale studio emerge che in media i valori di alienazione delle aree cedute in proprietà stabiliti dal Comune di Roma **risultano essere superiori di oltre il 115 %** dei costi medi sostenuti dal Comune stesso per l'esproprio delle aree sulle quali gli alloggi in Diritto di Superficie sono stati edificati, come si evince dal grafico qui sotto riportato





Se si approfondisce il confronto e si analizzano alcuni casi specifici per i maggiori piani di zona della Capitale si scopre inoltre come oggi il valore di cessione per la trasformazione nel piano di zona Laurentino 38 che conta 30984 abitanti è stato stabilito dal Comune di Roma nella misura pari a 87 euro/mc a fronte di un costo di esproprio dell'area complessivo rivalutato alla data di Gennaio 2016 pari 15,32 euro/mc (rincaro del 467%), analogamente nel piano di zona di Spinaceto il Comune chiede per la Trasformazione 45 euro/mc mentre il costo di esproprio è stato di soli 8,84 euro/mc (rincaro del 449 %) mentre addirittura nel Piano di Zona di Valmelaina, dove risiedono 15800 abitanti, il valore di cessione in Trasformazione è superiore di 8 volte il costo di esproprio dell' area come meglio evidenziato nella tabella qui riportata.

Piano di Zona	Abitanti	Corrispettivo Esproprio euro/mc	Corrispettivo Trasformazione euro/mc	Differenza %
LAURENTINO	30984	15,32	86,874	467%
SPINACETO	26120	8,84	44,628	405%
VAL MELAINA	15800	12,47	116,058	831%
SERPENTARA II	10919	1,02	68,778	6643%
TORRACCIA	10000	12	56,22	369%
TOR DE CENCI	9670	8,13	44,628	449%
TOR PAGNOTTA	9000	17,83	97,278	446%
CASALE NEI	4032	33,59	116,94	248%

Dagli esempi sopracitati appare pertanto evidente come l'assenza di massimali di legge chiari e facilmente determinabili e l'adozione da parte dei comuni di metodologie di calcolo basate su elementi di discrezionalità e disomogeneità abbiano creato nella gran parte dei casi delle situazioni che sono del tutto incompatibili con quei principi ispiratori di natura solidaristico-sociale attraverso i quali il Legislatore, come anche autorevolmente affermato dalla Corte dei Conti Sezione Lombardia nella sentenza 915/2009, attraverso le previsioni dell' Articolo 31 della L.448/1998 aveva voluto facilitare l'acquisizione in piena proprietà degli alloggi in favore di quei soggetti per i quali l'intervento edilizio era stato originariamente effettuato con l'uso del più limitato diritto di superficie.

## 2. Ripristino di Soglie vincolanti di legge per la determinazione dei corrispettivi.

Va tenuto presente che l'attuale comma 48 conteneva già al suo interno delle previsioni vincolanti in merito al contenimento dei corrispettivi che dovrebbero evitare situazioni come quelle qui descritte.

Difatti il secondo paragrafo del comma 48 prevede che :

*"... 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".*



In altre parole il legislatore aveva già previsto in origine del comma 48 che i costi per la trasformazione non potessero essere superiori a quelli stabiliti, uno per ogni piano di zona, per la cessione delle aree alienate direttamente in proprietà, ma questa disposizione è stata spesso disattesa dalle amministrazioni comunali, Roma inclusa con argomentazioni in taluni casi discutibili se non arbitrarie <sup>2</sup>

D'altro canto il sopra richiamato passo del comma 48 art 31 della L. 448/98 si lega indissolubilmente al disposto normativo di cui alla legge 865/71 art 35 comma 12:

*“I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167;”*

Da quanto sopra appare pertanto chiaro come il pareggio dei **costi per l'acquisizione del piano** debba essere esclusivamente perseguito con la puntuale applicazione del comma 12 dell' Art. 35 L.865/71 e non con l'utilizzo dello strumento della Trasformazione del Diritto di Superficie in Proprietà che al contrario sembra essere inteso dalle amministrazioni comunali come un'opportunità per la realizzazione di plusvalenze, attraverso la cessione delle aree ad un costo di gran lunga superiore a quello sostenuto per l'esproprio delle stesse, come ampiamente dimostrato dai dati riportati in questa relazione

Vale la pena sottolineare infine come in passato lo stesso **Consiglio di Stato avesse già stabilito nella Sentenza 5499/2014** l'esistenza di un “barrage massimo insuperabile” (citazione presa dal dispositivo di sentenza ) per la determinazione del valore di cessione delle aree nella procedura di Trasformazione.

In conclusione si conferma pertanto ancora più urgente la necessità di ripristinare dei massimali di legge sui valori del corrispettivo di Trasformazione se si vuole salvaguardare l'intento della norma ed evitare situazioni paradossali come quelle qui descritte dove i residenti dei piani di zona debbono essere costretti a corrispondere per divenire pieni proprietari dei propri alloggi delle cifre complessivamente più elevate di quelle che avrebbero speso se avessero acquistato un immobile analogo in regime di libero mercato.

### 3. Commenti ed Integrazioni

#### 3.1 Valori delle soglie e massimali

Sebbene i massimali proposti di 5000 euro per alloggi fino a 125 mq e 10000 euro per alloggi sopra i 125 mq appaiono in linea con i valori dei costi sostenuti per gli espropri dei terreni nelle aree L.167 del Comune di Roma, vi è da rilevare che la discontinuità rappresentata dal passaggio da 5000 euro a 10000 euro per alloggio di quadratura pari a 125 mq sembra non aderire in pieno al principio di proporzionalità e ragionevolezza e potrebbe essere oggetto di obiezioni in merito anche a possibili sperequazioni nei confronti di coloro che dovessero pagare la trasformazione in

---

<sup>2</sup> Verbale VIII Commissione Urbanistica n.13 del 04/04/2023 Protocollo 17563 del 10 Aprile 2023



base alla quota millesimale nel caso il corrispettivo totale non superasse le soglie di legge proposte.

Appare pertanto più appropriato per questa Associazione esprimere il massimale di legge in termini di un rateo costante espresso in euro per metro quadro di superficie catastale dell'unità abitativa da trasformare.

Operando in tal modo verrebbe sempre assicurato che il corrispettivo di trasformazione sia corrisposto in misura commisurata, come logica vuole, alla superficie dell'alloggio da trasformare.

Riguardo al valore da assumere per il rateo in questione, tenuto conto che i costi del piano sono già stati coperti o debbono essere coperti attraverso le previsioni del comma 12 Art. 35 L.865/1971, e che quindi l'importo rappresenta un plusvalore per il comune cedente l'area, si ritiene adeguato riconoscere un valore massimo del corrispettivo di trasformazione pari a **60 euro per metro quadrato** di superficie catastale dell'unità immobiliare che si vuole trasformare comprensiva delle sue pertinenze.

Vale la pena sottolineare come la cessione da parte delle amministrazioni comunali delle aree a costi oltremodo elevati e di gran lunga superiori a quelli sostenuti per la loro acquisizione, disattendendo oltretutto limiti massimi di legge già fissati, restringe giocoforza la platea di coloro che risiedendo nei piani di zona, sarebbero interessati ad accedere all'istituto della Trasformazione privando in tal modo i bilanci comunali di quelle risorse economiche necessarie da destinare ad esempio per interventi e programmi destinati all'edilizia residenziale pubblica

Da questo punto di vista, la scrivente organizzazione reputa il valore proposto di **60 euro/mq** come il giusto punto di equilibrio che concilia da un lato gli intenti di natura solidaristica sociale già richiamati dalla Corte dei Conti Sezione Lombardia e che sono alla base del comma 48 L.865/1971 e dall'altro la volontà delle amministrazioni comunali di potere accedere in tempi brevi a risorse economiche importanti altrimenti non utilizzabili (le aree oggetto di cessione sono acquisite come patrimonio indisponibile).

Il valore proposto di 60 euro per coerenza con la rivalutazione degli oneri di concessione del diritto di superficie andrà a sua volta rivalutato di anno in anno secondo l'indice ISTAT dei prezzi delle nuove abitazioni intercorrente tra la data di approvazione del presente DDL e quella di stipula dell'atto di cessione delle aree.

### *3.2 Metodologia di calcolo della superficie di riferimento per la determinazione del corrispettivo.*

Nella proposta di legge vengono indicate come discriminante ai fini della determinazione delle soglie massime dei corrispettivi di trasformazione, le quadrature degli alloggi da trasformare senza però indicare un riferimento ed una metodologia per il calcolo di tali metrature

Al fine di evitare possibili non corrette interpretazione e garantire al contempo la standardizzazione dell'applicazione della previsione di legge in modo uniforme sull'intero territorio nazionale si ritiene opportuno indicare all'interno del nuovo articolo anche la metodologia di calcolo della quadratura dell'alloggio e relative pertinenze e superficie accessorie.



A tale riguardo gli scriventi ritengono che l'unica superficie da prendere a riferimento per tale calcolo non può essere che quella catastale calcolata per l'alloggio principale, relative pertinenze e vani accessori secondo quanto previsto nell' Allegato C del DPR. 138 del 23 Marzo 1998, intesa come somma di :

- a) della superficie dei vani principali e dei vani accessori a servizio diretto di quelli principali quali bagni, ripostigli, ingressi, corridoi e simili;
- b) della superficie dei vani accessori a servizio indiretto dei vani principali, quali soffitte, cantine e simili, computata nella misura:
  - del 50 per cento, qualora comunicanti con i vani di cui alla precedente lettera a);
  - del 25 per cento qualora non comunicanti;
- c) della superficie dei balconi, terrazze e simili, di pertinenza esclusiva nella singola unità immobiliare, computata nella misura: del 30 per cento, fino a metri quadrati 25, e del 10 per cento per la quota eccedente, qualora dette pertinenze siano comunicanti con i vani di cui alla precedente lettera a); del 15 per cento, fino a metri quadrati 25, e del 5 per cento per la quota eccedente qualora non comunicanti..."

I vantaggi di utilizzare tale riferimento sono duplici

- 1) E' un metodo di calcolo standard riconosciuto che applica opportuni coefficienti di ragguaglio per il calcolo delle pertinenze accessorie (cantine, posti auto ) che concorrono nel loro insieme al calcolo della superficie complessiva da considerare per la determinazione del corrispettivo
- 2) I valori catastali sono facilmente accessibili attraverso una semplice visura e facilitano di gran lunga le procedure di calcolo dei corrispettivi senza la necessità di utilizzare tabelle millesimali o di prezzo massimo di cessione per le quali in molti casi vi sono lunghi tempi di attesa prima di essere messe a disposizione dagli uffici comunali preposti.

#### 4. Conclusione

Sulla base di quanto esposto al paragrafo 2 di questa nota si propone di emendare l'Articolo 2 del DDL 837 nella forma seguente:

1. All'articolo 31, comma 48, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, dopo le parole: «di cui al comma 47» sono aggiunte le seguenti: «, in ogni caso il corrispettivo di Trasformazione non potrà eccedere il valore massimo determinato con la seguente formula:

$$VMT = 60 \times SuperficieAlloggio \times IpabN$$

*VMT* = Valore Massimo Corrispettivo di Trasformazione

*Superficie Alloggio* = Superficie catastale complessiva costituita dall' unità immobiliare principale e relative pertinenze accessorie da calcolare secondo quanto riportato nell' Allegato C del DPR n. 138 del 23 Marzo 1998.

*IpabN* = Indice di rivalutazione ISTAT dei prezzi delle nuove abitazioni intercorrente tra la data di approvazione del presente DDL e quella di stipula dell'atto di cessione delle aree