



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori ROMEO, BERGESIO, CANTÙ, DREOSTO,  
GARAVAGLIA, MURELLI, PIROVANO, PUCCIARELLI, TOSATO, BIZZOTTO e  
POTENTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GENNAIO 2026**

Modifiche all’articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in materia di corrispettivi per la cessione in proprietà di alloggi di edilizia residenziale pubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge interviene sulle procedure amministrative per la cessione delle aree su cui sono stati costruiti alloggi di edilizia residenziale pubblica, concesse in diritto di superficie. L'obiettivo è rendere la norma più fruibile e accelerare le relative procedure amministrative.

Si richiama, a riguardo, il concetto di « edilizia residenziale pubblica », nel quale rientrano gli interventi di edilizia residenziale realizzati previa stipulazione di una convenzione con il comune interessato; mediante tale convenzione, a fronte di concessioni da parte dell'amministrazione pubblica riguardanti l'assegnazione delle aree o la riduzione del contributo concessorio, vengono assunti obblighi relativi all'urbanizzazione delle aree e alla costruzione di alloggi di edilizia economico-popolare. Da tale convenzione inoltre derivano vincoli che incidono sulla successiva circolazione degli alloggi realizzati.

Pertanto, nel concetto di edilizia residenziale pubblica rientrano sia la convenzione per la riduzione del contributo concessorio, al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire, che la convenzione per la concessione di aree per la costruzione delle abitazioni.

Riguardo a quest'ultima, l'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è intervenuto sulle disposizioni della legge 18 aprile 1962, n. 167, nello specifico sull'articolo 10, disponendo, al secondo comma, che « le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi » e, al quarto comma, che « su tali aree il comune o il consorzio concede il di-

ritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali ». Il medesimo articolo 35 ha stabilito inoltre che: « la concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio. Con la stessa delibera viene determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, per atto pubblico, da trascriversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente ».

La legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, all'articolo 31, commi 45 e seguenti, interviene su tali disposizioni, prevedendo in particolare che i comuni possono cedere in proprietà le aree comprese nei piani per l'edilizia economica e popolare già concesse in diritto di superficie (a norma dell'articolo 35 della legge n. 865 del 1971), e la possibilità di sostituire le convenzioni stipulate per la cessione della proprietà e i relativi vincoli condizionanti il libero godimento degli immobili stessi con una nuova convenzione-tipo, attualmente normata dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Si richiama inoltre, la sentenza n. 210 del 5 novembre 2021 della Corte costituzionale, che ha definitivamente stabilito che il vincolo del prezzo massimo di cessione, previsto nelle convenzioni in proprietà e nelle convenzioni di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, è da intendersi decaduto alla data di scadenza della convenzione medesima, al pari di tutti gli altri vincoli. In particolare la sentenza afferma

testualmente (al punto 9) che: « Occorre, poi, considerare che il termine per l'affrancazione – peraltro presente nell'art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998 [...] – si mostra coerente con l'opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli, che emerge dalla legislazione in materia di edilizia convenzionata e di cui si ha significativa conferma non solo nella previsione, già nell'originario impianto della legge n. 865 del 1971, di un termine ventennale per l'eliminazione del vincolo di inalienabilità degli alloggi concessi in piena proprietà (art. 35, comma diciassettesimo), ma anche nella successiva introduzione di moduli consensuali, come le convenzioni per la trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà e per la sostituzione dei vincoli originali 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 ».

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, aveva introdotto, all'articolo 22-*bis*, disposizioni finalizzate ad

accelerare le procedure amministrative per la cessione delle aree comprese nei piani di edilizia economica e popolare, approvati a norma della citata legge n. 167 del 1962, nelle quali sono stati edificati alloggi di edilizia residenziale pubblica, concesse in diritto di superficie. Nel medesimo articolo 22-*bis* era inserita la previsione di un corrispettivo fisso per l'affrancazione che non doveva 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.

Questa misura è stata soppressa dall'articolo 10-*quiquies* del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina; questo intervento quindi ha impattato negativamente sul meccanismo di cessione delle aree nelle quali sono stati edificati alloggi di edilizia residenziale pubblica comportando il protrarsi di ritardi.

Alla luce di quanto sopra descritto, risulta evidente la necessità di ristabilire, con il presente disegno di legge, quanto precedentemente disposto dal citato decreto-legge n. 77 del 2021, introducendo una disciplina strutturale, a regime, per la cessione delle aree.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 47, i periodi primo, secondo e terzo sono sostituiti dai seguenti: « I comuni avvisano i soggetti interessati relativamente alle aree per le quali è prevista la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, entro sessanta giorni dalla data della deliberazione del consiglio comunale. Trascorsi cinque anni dalla data di prima assegnazione dell'unità abitativa, indipendentemente dalla data di stipulazione della relativa convenzione, i singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, possono presentare al comune, 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, previa deliberazione della giunta comunale, trasmette le proprie determinazioni in ordine al corrispettivo dovuto e alla definizione della procedura di trasformazione »;

*b)* al comma 48, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , 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 mag-

giore di 125 metri quadrati, indipendentemente dall'anno di stipulazione della relativa convenzione »;

*c)* al comma 49-*bis*:

1) dopo il primo periodo è inserito il seguente: « 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 »;

2) dopo il quinto periodo è inserito il seguente: « 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, non si applica quanto previsto dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze adottati ai sensi dei periodi quinto e sesto del presente comma ».





