

# STUDIO LEGALE SORRENTINO

POGGIOMARINO-CAP.80040-VIA DANTE ALIGHIERI 69/71  
ROMA-CAP 00197-VIA TEVERE 44  
TEL 08119171239  
MAIL: [AVVSORRENTINO.GIUSEPPE@ALICE.IT](mailto:AVVSORRENTINO.GIUSEPPE@ALICE.IT)  
PEC: GIUSEPPE.SORRENTINO@FOROTORRE.IT

## RICORSO STRAORDINARIO

### AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

ex art. 8 D.P.R. 24.11.1971, n 1199

(con istanza di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati)

Nell'interesse dei Sigg.ri

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\***omissis**\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

tutti rappresentati e difesi, in virtù di procura alle liti apposto in calce al presente ricorso, dall'avv. Giuseppe Sorrentino (SRRGPP77C28C129G) e Giuseppe Ferone (FRNGPP89M29H501H), tutti e domiciliati presso l'ultimo in Roma alla Via Torrenova 140, giusta mandato conferito su foglio separato, allegato al presente ricorso.

*Ai sensi e per gli effetti dell'art. 136, c. 1, c.p.a., il difensore indica il seguente indirizzo PEC [giuseppe.sorrentino@forotorre.it](mailto:giuseppe.sorrentino@forotorre.it) e il seguente recapito di fax 06/8414031 dove intende ricevere le comunicazioni relative al processo;*

- *ricorrenti;*

#### **contro**

Roma Capitale, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, presso la sede legale in Roma, alla Via del Campidoglio, n. 1 (CAP 00186).  
per l'annullamento

- della deliberazione n. 46 del 31 agosto 2017 del Comune di Roma, pubblicata nell'albo Pretorio on line di Roma Capitale dal 5 al 19 settembre dell'anno 2017, e dei relativi allegati;
- di ogni altro atto di pregiudizio, presupposto o consequenziale ancorché non conosciuto, ovvero anche anteriore, concomitante o successivo.

\*\*\*\*\*

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

### FATTO

I ricorrenti sono proprietari/assegnatari di immobili concessi in diritto di superficie su aree P.E.E.P, dunque, *titolari di una posizione giuridicamente qualificata* (Cons. Stato, sez. II, 1° dicembre 1993, n. 140) rispetto alla procedura di trasformazione del diritto di superficie in proprietà, nonché a quella ulteriore di rimozione dei vincoli di prezzo massimo di cessione e di locazione ( **Allegato A**).

ha formattato: Non Evidenziato

-Roma Capitale, con delibera n. 46 del 31.08.2017 ( **doc.all.1**), pubblicata nell'albo Pretorio on line di Roma Capitale dal 5 al 19 settembre dell'anno 2017, agli Allegati A), B) ha modificato lo schema di convenzione di trasformazione del diritto di superficie in proprietà di cui alla delibera nr.54 del 2003 ( **doc.all.2**), prevedendo che l'affrancazione dal vincolo di prezzo massimo di cessione e locazione, finalizzata alla libera circolazione, debba avvenire *esclusivamente* a mezzo della procedura di cui all'art. 31, co. 49 bis, L.448/98, decorsi cinque anni dal primo atto di trasferimento; con la medesima delibera all'allegato C) ha modificato lo schema di convenzione di concessione del diritto di superficie, di cui alla deliberazione 173/05, prevedendo che l'affrancazione dal vincolo di prezzo massimo di cessione e locazione (del diritto di superficie), finalizzata alla libera circolazione, debba avvenire *esclusivamente* a mezzo della procedura di cui all'art. 31, co. 49 bis, L.448/98.

ha formattato: Non Evidenziato

ha formattato: Non Evidenziato

Per tali ragioni i ricorrenti reputano l'atto amministrativo impugnato, viziato da:

- *eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione dell'art 35 L.865/71.*
- *eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione dell'art.3 e 97 Cost., art.31, co.46 e 49 bis, L. 448/98, D.G.R Lazio 860/80, nella parte dell'Allegato A), B), e C) in cui dispone che la rimozione del vincolo di prezzo massimo di cessione debba (e non possa) realizzarsi esclusivamente mediante la procedura*

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

di affrancazione, decorsi cinque anni dal primo atto di trasferimento;

- *eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione dell'art. 31, co.48, L. 448/98, dell'art. 18, DPR 380/01 e Deliberazione di Roma Capitale 40/16, nella parte dell'Allegato A), B) ove prevede il metodo di calcolo del prezzo convenzionale complessivo;*
- *eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione degli art 3 e 97 Cost., dell'art. 31, co.48, L. 448/98 da parte della Deliberazione di Roma Capitale nr.40 del 2016.*

generalità degli interessi coinvolti, in applicazione del principio di imparzialità ed uguaglianza, gli effetti dell'annullamento della delibera dovranno considerarsi estesi a tutti i soggetti assegnatari o titolari di alloggi, ricadenti nei piani di zona, in diritto superficario; *"il principio dell'efficacia inter partes del giudicato amministrativo non trova applicazione nei confronti delle pronunce di annullamento di particolari categorie di atti amministrativi ossia, in concreto, di quelli che hanno una pluralità di destinatari, un contenuto inscindibile e sono invalidi per un vizio che ne inficia il contenuto in modo indivisibile per i destinatari"* (-Consiglio di Stato Sez. III 3307/2016).

Viepiù,

considerata la portata applicativa della delibera impugnata e vista la generalità degli interessi coinvolti, in applicazione del principio di imparzialità ed uguaglianza, gli effetti dell'annullamento della delibera dovranno considerarsi estesi a tutti i soggetti assegnatari o titolari di alloggi, ricadenti nei piani di zona, in diritto superficario; *"il principio dell'efficacia inter partes del giudicato amministrativo non trova applicazione nei confronti delle pronunce di annullamento di particolari categorie di atti amministrativi ossia, in concreto, di quelli che hanno una pluralità di destinatari, un contenuto inscindibile e sono invalidi per un vizio che ne*

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*inficia il contenuto in modo indivisibile per i destinatari” (-Consiglio di Stato Sez. III 3307/2016).*

\*\*\*\*\*

**Col presente ricorso si contesta la legittimità e conformità alla normativa primaria e secondaria di settore, ragion per cui se ne chiede l’annullamento, della delibera nr. 46 del 2017 di Roma Capitale quantomeno nei punti di seguito indicati:**

— **Allegato A delibera nr. 46/17 di Roma Capitale:** modifica art. 4 della deliberazione c.c. n. 54/2003 per la trasformazione in diritto di proprietà del diritto di superficie già concesso su aree P.E.E.P., **nella parte in cui dispone:** *“I limiti stabiliti dal presente articolo, in materia di vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, sono rimossi esclusivamente avvalendosi della procedura di cui all'art. 5, comma 3bis, della L. 106/2011 (che ha introdotto i commi 49bis e 49ter all'art. 31 della L.448/98) e dall'art. 29, comma 16 undecies, del D.L. 216/2011 convertito con modificazioni dalla L.14/2012. Pertanto, i vincoli rispetto alla determinazione obbligatoria del prezzo massimo di cessione per le alienazioni a titolo oneroso, successive alla prima, potranno essere affrancati, decorsi i cinque anni dal primo atto di trasferimento, mediante adesione al/a procedura di cui alle deliberazioni n. 33/2015 e 40/2016; completata tale procedura, dette porzioni immobiliari potranno essere liberamente commercializzate. Resta fermo che gli altri vincoli derivanti dalla presente convenzione, diversi dal vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, avranno durata di anni venti, a partire dalla stipula della prima convenzione con la quale il Comune Ira concesso il diritto di superficie”;*

—  
—

- **Allegato B delibera nr.46/17 di Roma Capitale:** modifica deliberazione

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

c.c. n. 54/2003 per la trasformazione in diritto di proprietà del diritto di superficie già concesso su aree P.E.E.P.,

— **nella parte in cui dispone:** *“I limiti stabiliti dal presente articolo, in materia di vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, sono rimossi esclusivamente avvalendosi della procedura di cui all'art. 5, comma 3bis, della L. 106/2011 (che ha introdotto i commi 49bis e 49ter all'art. 31 della L.448/98) e dall'art. 29, comma 16 undecies, del D.L. 216/2011 convertito con modificazioni dalla L.14/2012. Pertanto, i vincoli rispetto alla determinazione obbligatoria del prezzo massimo di cessione per le alienazioni a titolo oneroso, successive alla prima, potranno essere affrancati, decorsi i cinque anni dal primo atto di trasferimento, mediante adesione al/a procedura di cui alle deliberazioni n. 33/2015 e 40/2016; completata tale procedura, dette porzioni immobiliari potranno essere liberamente commercializzate. Resta fermo che gli altri vincoli derivanti dalla presente convenzione, diversi dal vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, avranno durata di anni venti, a partire dalla stipula della prima convenzione con la quale il Comune Ira concesso il diritto di superficie”;*

—  
—

— **Allegato C delibera nr.46/17 di Roma Capitale:** modifica art. 11 della Deliberazione C.c. n. 173/05 di approvazione dello schema di convenzione per la concessione del diritto di superficie;

— **nella parte in cui dispone:**

— *“I limiti stabiliti dal presente articolo, in materia di vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, sono rimossi esclusivamente avvalendosi della procedura di cui all'art. 5, comma 3bis, della L. 106/2011 (che ha introdotto i commi 49bis e 49ter all'art. 31 della L.448/98) e dall'art. 29, comma 16 undecies, del D.L. 216/2011*

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

convertito, con modificazioni dalla L. 14/2012. Pertanto, i vincoli rispetto alla determinazione obbligatoria del prezzo massimo di cessione per le alienazioni a titolo oneroso, successive alla prima, potranno essere affrancati, decorsi i cinque anni dal primo atto di trasferimento, mediante adesione alla procedura di cui alle deliberazioni es. n. 33/~~4~~2015 e 40/2016; completata tale procedura, dette porzioni immobiliari potranno essere liberamente commercializzate”.

- \*\*\*\*\*

-

I provvedimenti impugnati appaiono palesemente illegittimi, dunque, in virtù dei seguenti motivi di

### **DIRITTO**

1)–

2)–

**3)1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 35 L. 865/71 - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione - Inesistenza dei vincoli di prezzo massimo di cessione e di locazione.**

L'art. 31 della legge 448/98 al comma 49 bis espressamente prevede :  
“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, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, **possono essere rimossi...**”.

La procedura di affrancazione prevista dalla delibera impugnata, dunque, non può che avere ad oggetto la caducazione dei vincoli del prezzo massimo di cessione e locazione esclusivamente nel caso in cui essi siano

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*previsti dalla Convenzione ex art 35 della legge 865/1971.*

Tale procedura, dunque, si palesa illegittima poiché i suddetti vincoli non sono affatto contemplati nella convenzione pubblica richiamata.

Tanto è pacifico ed incontestato stando a quanto è dato leggersi in numerosi provvedimenti di chiarimenti resi dal “Dipartimento Programmazione ed attuazione Urbanistica U.O. Edilizia Residenziale Pubblica, tra cui assume particolare rilievo quello, Prot.19413 del 21.02.2013, portato a conoscenza del Consiglio Notarile di Roma in data 24.05.2013 (cfr. -doc.all.3-3a-3b).

Nel suddetto documento si legge :“**Tali disposizioni** ( per esse si intende il comma 49 bis dell’art 31 l.448/98 introdotto ad opera della l. 106/11) **si applicano espressamente solo allorquando le convenzioni stipulate ex art 35 L.865/71, tra il concessionario del diritto di superficie e l’Amministrazione Comunale, effettivamente contengano, all’interno del loro articolato, specifici vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze, successive al predetto periodo. Le Convenzioni stipulate da Roma Capitale, secondo gli schemi attualmente in vigore, riferiti sia al diritto di superficie che al diritto di proprietà, non introducono divieti convenzionali di inalienabilità delle singole unità abitative decorsi, ovviamente i cinque anni dal loro primo trasferimento, con specifico riferimento alla libera commerciabilità degli immobili stessi. Ciò detto, salvo osservare il limite temporale sopra descritto, in assenza di clausole convenzionali che limitino l’alienabilità degli immobili in oggetto, non può trovare applicazione nella fattispecie in esame la normativa introdotta dalla L.106/11, specificamente diretta alla rimozione, tramite apposito atto notarile, di eventuali vincoli pattizi che, nelle fattispecie adottate da Roma Capitale, risultano essere inesistenti”.**

ha formattato: Non Evidenziato

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

Qualora il primo motivo non fosse ritenuto assorbente si propone la doglianza di seguito formulata.

**4)2) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., art 31, comma 46 e 49, L.448/98 - Violazione e falsa applicazione dell'art 8 L.10/77-D.G.R. Lazio n. 860/1980 - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.***

La delibera 46 del 2017, prevedendo all' "Allegato A e B" la rimozione del vincolo di prezzo massimo di cessione *esclusivamente* mediante la procedura di affrancazione (*art. 31, co. 49 bis, L. 448/98*) decorsi cinque anni dal primo atto di trasferimento, dispone in contrarietà alla legge.

Lo schema di "convenzione sostitutiva", diversamente, *ottemperando al disposto normativo*, avrebbe dovuto regolare l'istituto dell'affrancazione dal vincolo di prezzo massimo di cessione e locazione sia garantendo il ricorso alla procedura di cui all'art. 31, co 49 bis, L. 448/98 sia assicurando la caducazione dei suddetti vincoli a seguito del semplice decorso del termine ventennale di cui all'art 31, co.46, Legge 448/98.

*Di contro.*

la delibera n. 46 del 31 agosto 2017, nel modificare lo schema della convenzione di trasformazione in diritto di proprietà del diritto superficario (già concesso su aree P.E.E.P), approvato con delibera n.54 del 2003, prevede che:

- a) I limiti convenzionali relativi al vincolo del prezzo massimo di cessione e di locazione possono essere esclusivamente rimossi con la procedura di affrancazione, ex art 49 bis L. 448/1998;
- b) I restanti vincoli, dunque anche quelli relativi ai requisiti soggettivi per accedere all'edilizia popolare, decadono trascorsi venti anni dalla stipula della prima convenzione con cui il comune ha concesso il diritto di superficie.;

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

Evidente è, quindi, che la delibera de qua, nel prevedere l'affrancazione esclusivamente mediante la procedura in essa descritta, si pone in antinomia col disposto normativo di cui all'art.31, co.46, L.448/98, secondo cui

*“Le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni possono essere sostituite con la convenzione di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, alle seguenti condizioni:*

- a) ***per una durata di 20 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;***
- b) *in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48”.*

Concludendo, qualora il Comune intenda procedere alla sostituzione della convenzione ex art 35 legge 865/71 (“convenzione madre” con cui il Comune concedeva alle Cooperative Edili in diritto di superficie le aree dedicate all’edilizia popolare), la convenzione sostitutiva, come quelle di cui alla delibera impugnata, dovrà mostrarsi rispettosa dei limiti temporali, anche ai fini della durata dei vincoli convenzionali di prezzo massimo di cessione e locazione, resi imperativi dalla lettera a) dell’art 31, co.46, L.448/98.

La norma per ultimo richiamata, *reperita*, attribuisce alle *neo-convenzioni sostitutive* una “durata fisiologica”, anche in termini di effetti giuridici vincolanti, ragion per cui **il decorso del ventennio comporta la caducazione di tutti in vincoli convenzionali, compresi quelli relativi al prezzo massimo di cessione ed al canone massimo di locazione.**

Per meglio chiarire.

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

L'art. 8 della legge n.10 del 1977 introduce vincoli imperativi ed inderogabili, tra cui il limite di durata dei vincoli convenzionali, per le convenzioni modificative; esso nel dettaglio dispone;

**Commentato [SC1]:** Probabilmente è il caso di aggiungere tra parentesi che le medesime prescrizioni dell'art. 8 L. 10/1977 sono state riconfermate, senza alcuna modifica, dall'art. 18 del DPR 380/2001 che ha sostituito, appunto il citato art. 8.

**ha formattato:** Tipo di carattere: Times New Roman, 12 pt

**ha formattato:** Tipo di carattere: Times New Roman, 12 pt

**ha formattato:** Tipo di carattere: Times New Roman, 12 pt

**Formattato:** Rientro: Sinistro: 1,27 cm

*“La regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a:*

*a) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;*

*b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento;*

*c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;*

**Formattato:** Rientro: Sinistro: 1,9 cm

**d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni. (oggi 20 anni, per effetto della modifica dell'art 31, co. 46 lett.a della legge 448/1992 ad opera del D.L. 95/2012 art. 23 ter, co.1 bis, convertito in legge 135/12)”.**

Letta la norma, due precisazioni si rendono necessarie al riguardo:

- la Regione Lazio ha approvato con D.G.R. 860/1980, lo schema di convenzione-tipo, mai abrogato o sostituito da delibera successiva, il quale prevede al suo art. 13 che le convenzioni comunali ed i vincoli in esse contenuti e descritti (dunque anche prezzo massimo di cessione canone massimo di locazione) abbiano una durata di anni venticinque;

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*tale termine di durata è da considerarsi sostituito dall'art 31, co.46 lett a), L. 448/98, fonte normativa gerarchicamente sovraordinata (doc.all.4);*

ha formattato: Non Evidenziato

*qualora non si propendesse per la sua applicazione diretta alla fattispecie in esame, ossia trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, essa sarebbe comunque applicabile a seguito dell'esercizio del diritto potestativo di trasformazione.*

In subordine,

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

leggendo il comma 46 dell'art 31 legge 448/1998 in combinato disposto con l'art 8 legge 10/1977 (oggi trasposto nell'art 18, co.1 lett d, D.P.R. 380/2001) ne discende, come naturale corollario, che **qualsiasi schema di "convenzione di trasformazione" approvato dal Comune, sostitutivo della convenzione ex art 35 L.865/71, deve essere ossequioso**, anche qualora la regione non abbia ottemperato all'obbligo di predisporre la "Convenzione-tipo", **del limite di durata della convenzione e dei vincoli convenzionali per diretta imposizione di legge.**

Concludendo,

è di manifesta evidenza, dalla lettura combinata dei commi 46 e 49 bis dell'art 31 L. 448/98, che l'affrancazione dal vincolo di prezzo massimo possa realizzarsi, *alternativamente*, tanto con il semplice decorso del termine convenzionale di cui al comma 46 quanto con il ricorso alla procedura di affrancazione disciplinata dalla seconda parte dell'art 49 bis, così come prevedono gli schemi di convenzione di numerosi comuni **(doc. all.5)**

ha formattato: Non Evidenziato

Vieppiù,

lo schema di convenzione contestato presenta ulteriori criticità che, qualora avallate, avrebbero riflessi pratici nefasti, alimentando profili di disegualianza sociale; esso, infatti, prevede che "gli altri vincoli

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*derivanti dalla presente convenzione, diversi dal vincolo del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione, avranno durata di anni venti, a partire dalla stipula della prima convenzione con la quale il Comune aveva concesso il diritto di superfice.”*

Orbene, secondo lo schema di convenzione de quo, oltre i limiti oggettivi, rappresentati dal prezzo massimo di cessione e di locazione, ricorrono quelli soggettivi, descrittivi dei requisiti sociali e reddituali che i singoli beneficiari debbono possedere per accedere alla edilizia convenzionata; ritenere che solo gli ultimi decadano decorsi venti anni produrrebbe effetti socio-economici aberranti, in pieno contrasto con disposizioni e principi ordinamentali. Si verificherebbe *rebus sic stantibus*-che, trascorsi vent'anni dalla stipula della convenzione originaria (-ex art 35 legge 865/71) senza che sia stata attivata la procedura di affrancazione, il ché non consentirebbe la vendita degli alloggi a prezzo di mercato, soggetti economicamente agiati sarebbero legittimati ad acquistare al prezzo calmierato.

Ovvio è, quindi, che la procedura di affrancazione, per come disciplinata, non mira affatto alla tutela sociale delle fasce deboli (presupposto che è alla base della sentenza della Cassazione SS.UU. 18135/15), bensì, al contrario, ha lo scopo esclusivo di istituzionalizzare un obolo a favore delle “Casse Comunali”, privo di qualsiasi ragione sociale che lo giustifichi ed in pieno contrasto con il dettato normativo.

**53) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., art 31, comma 46 e 49, L.448/98 - Violazione e falsa applicazione dell'art 8 L.10/77-D.G.R. Lazio n. 860/1980 - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per difetto di**

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

### istruttoria e carenza di motivazione.

#### **Confronto delibera 54 del 2003 con delibera 46 del 2017.**

La deliberazione nr. 54 del 2003, ( doc.all.2), nel pieno rispetto di quanto stabilito dal comma 46 dell'art 31 L 448 /98 all'art 4 dello schema di convenzione, sostitutivo della convenzione ex art 35 L. 865/71, prevedeva testualmente:

*“-Le limitazioni stabilite dal presente articolo avranno efficacia fino al.....( venti anni a partire dalla stipula della prima convenzione con la quale il Comune ha concesso il diritto di superfice alla Cooperativa /Impresa). Scaduto tale termine non vi sarà alcun limite alla facoltà di disposizione e godimento dell'alloggio, né alcun obbligo nei confronti del comune”.*

La deliberazione n. 46 del 2017, n

el parziale rispetto di quanto previsto dal comma 49 bis dell'art 31 della L. 448/98, prevedeva testualmente:

*“I limiti stabiliti dal presente articolo, in materia di vincoli sul prezzo massimo di cessione e sul canone massimo di locazione, sono rimossi esclusivamente avvalendosi della procedura di cui al 'art. 5, comma 3bis, della L. 106/2011 (che ha introdotto i commi 49bis e 49ter all'art. 31 della L.448/98) e dall'art. 29, comma 16 undecies, del D.L. 216/2011 convertito, con modificazioni dalla L.14/2012.”*

La procedura di affrancazione di cui al comma 49 bis, come balza subito all'attenzione, non poteva essere disciplinata dello schema di convenzione di cui alla delibera 54 del 2003 poiché essa è stata introdotta successivamente ad opera del D.L. 216 del 2011; di contro, anche nel rispetto di quanto stabilito dal comma 49 bis, la possibilità di affrancare,

Formattato: Rientro: Sinistro: 0,63 cm

ha formattato: Non Evidenziato

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

secondo le modalità di cui al comma 46, doveva essere espressamente contemplata dalla delibera qui impugnata, poiché il comma 46 dell'art 31 L.448/98 era in vigore, come ad oggi, al momento dell'adozione dell'atto impugnato.

L'art 49 bis non a caso, bensì al fine di armonizzarsi con le altre disposizioni dell'art 31 L.448/98, in particolare con il comma 46 che lo precede, prevede la **possibilità** di ricorrere alla procedura di affrancazione (*I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole... possono essere rimossi-*) e non l'**esclusività** della stessa.

Disponendo diversamente, si sarebbe creato un insuperabile conflitto normativo con il comma 46 dell'art 31 L.448/98 il quale prevede che i vincoli convenzionali non possano avere durata superiore a venti anni, con decorrenza dalla data di stipulazione della convenzione ex art 35 L. 865/71.

Tanto porta a concludere che, con l'approvazione della convenzione sostitutiva di cui agli Allegati A) e B) la delibera 46/2017 applica parzialmente il comma 49 bis e viola palesemente il comma 46 dell'art 31 L.448/98

Con riguardo al basilare principio eguaglianza sostanziale, poi, emerge con nitidezza la disparità di trattamento tra coloro che, in vigenza delle medesime disposizioni di legge (L.448/98 art 31, commi da 46 a 49 bis), abbiano esercitato il diritto di trasformazione ante delibera n. 46/21017 ( Delibera 54 del 2003-ove il vincolo di prezzo massimo di cessione è limitato alla durata di cui al co. 46 dell'art 31 L 448/98) e coloro che lo eserciteranno a seguito della suddetta delibera, i quali potranno affrancare l'immobile dal vincolo di prezzo massimo di cessione esclusivamente

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

mediante il pagamento della somma di cui all'art 49 bis.

**64) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., art 31, comma 46 e 49, L.448/98 - Violazione e falsa applicazione dell'art 8 L.10/77-D.G.R. Lazio n. 860/1980 - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.**

**In ordine alla Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 11315/2015-richiamata dalla Delibera 46/17:**

Con riguardo a tale punto è opportuno osservare che se da un lato il Comune di Roma ha dato un'interpretazione fuorviante e faziosa della pronuncia in esame, dall'altro più chiara poteva essere la Suprema Corte nell'esercizio della sua funzione nomofilattica.

Occorre sin da subito evidenziare che la vicenda esaminata dagli Ermellini, a quanto si intuisce dalla sentenza, riguardava un contratto preliminare di compravendita, avente ad oggetto alloggio compreso in area P.E.E.P, ove l'alienante era concessionario del **diritto di superficie** in virtù di Convenzione ex art 35 L.865/71; le Convenzioni P.E.E.P, ex art 35 L 865/71, si caratterizzano per un regime pubblicistico vincolate e prevalente su quello privatistico, in virtù dello scopo sociale perseguito.

Prima di cimentarci brevemente nell'analisi della pronuncia in questione si rende necessaria una breve esegesi normativa dell'istituto in esame (trasformazione del diritto di superficie in proprietà) con riguardo al punto di interesse (la natura reale o meno del vincolo del prezzo massimo di cessione o di locazione).

La legge 865/71, nella sua formulazione originaria, nulla prevedeva con riguardo alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà,

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

poiché le uniche fattispecie disciplinate erano:

a) Convenzione di concessione del diritto di superficie per una durata compresa tra 60 e 99 anni (ex art 35, co.4 e 8, L.865/71 );

b) Convenzione di cessione in proprietà (ex art 35, co.13, L.865/71).

-La legge 549 del 1995, poi, all'art 3, comma 78, per la prima volta prevedeva l'istituto della trasformazione in diritto di proprietà statuendo che *"I comuni possono cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962 n. 167, ovvero delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'art. 35, quarto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865"*

-Successivamente, in virtù dell'art 3, co.63 della legge 662 del 1996 alle Convenzioni P.E.E.P in **Diritto di Proprietà** (ex art 35, co.13, L.865/71) veniva estesa la disciplina previsto dall'art 8 della legge 1977/10 (-legge Bucalossi) la quale con riguardo ai punti in esame prevedeva :

-Che le Regioni approvassero Convenzioni-tipo alle quali i comuni dovevano conformarsi;

- Che le convenzioni avessero una durata di validità per un tempo compreso tra 20 e 30 anni.

Tanto è confermato espressamente dalla Convenzione-Tipo approvato dalla Regione Lazio con delibera nr. 860 del 1980 ove è espressamente stabilito all'art 13 che la convenzione ed i vincoli in essa previsti (prezzo massimo di cessione e locazione compresi) avessero una durata di anni 25, con la possibilità concessa ai comuni di modificare tale durata da un minimo di 20 anni ad un massimo di 30 anni;

Dunque, a far data dall'entrata in vigore della legge 662/96, anche per le

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

convenzioni P.E.E.P si applica quanto disposto dall'art. 8 lett d) legge 1977/10 (oggi art. 18 DPR 380/2001), il quale prevede espressamente che la durata di validità della convenzione deve essere compresa tra i 20 ed i 30 anni; tanto valeva, e vale, per le Convenzioni P.E.E.P aventi ad oggetto la cessione direttamente in diritto di proprietà.

-La disciplina fin qui tracciata, poi, è stata ridisegnata dalla legge 448/1998 e succ. mod., all'art 31, commi da 46 a 50.

L'attuale comma 46 prevede che le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni, possono essere sostituite con la convenzione di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, alle seguenti condizioni:

a) per una durata di 20 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;

Premesso quanto di dovere,

risulta ovvio che il caso esaminato, oggetto della pronuncia a Sezioni Unite, riguarda l'alienazione del diritto di superficie ceduto ab origine in virtù della Convenzione P.E.E.P ex art. 35 l. 856/71 e mai modificata. (tanto anche considerando che la vicenda esaminata dalla S.C. ha la sua origine processuale in un atto di citazione notificato il 18 gennaio del 1997-ossia quando il Comune d Roma ancora non aveva regolato con deliberazione l'istituto della trasformazione del diritto di superficie in proprietà, introdotto a mezzo della L.594/95- entrata in vigore lo 01.01.1996).

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

La legge 865/71 all'art. 35 prevede esclusivamente limiti temporali alla concessione del diritto di superficie (comma 5), ma nulla dispone in merito ai limiti di durata della convenzione ( comma 8), pertanto-a ragione-la Suprema Corte ha ritenuto che il bene oggetto di convenzione fosse gravato dal vincolo di cessione di prezzo massimo.

Tanto per la semplice ed elementare ragione secondo cui la convenzione ex art 35 L.865/71 mantiene una forte matrice pubblicistica, essendo il Comune titolare della nuda proprietà a fronte del diritto di superficie concesso e mai ceduto.

Su tanto la Corte di cassazione era chiamata a pronunciarsi.

Diversamente, gli schemi di convenzione descritti agli allegati A) e B) della delibera 46 del 2016, finalizzati a disporre per il futuro, si qualificano come convenzioni sostitutive di quella stipulata ex art 35 L.865/71; in quanto tali, ai sensi dell'art 31, co.46, l.448/98 essi devono soddisfare i requisiti di legge, tra cui la durata ventennale della convenzione e dei vincoli da essa considerati, previsti dall' art. 8 della L. 1977/10 (oggi art. 18 DPR 380/2001); di tanto, anche il Comune di Roma aveva preso atto in passato poiché l'art 4 dello schema di trasformazione di cui alla Deliberazione 54 del 2003 prevedeva espressamente che i vincoli di prezzo massimo avessero una durata di anni venti con decorrenza dalla stipula della Convenzione di concessione in diritto di Superficie.

Il passaggio dalla Convenzione P.E.E.P a quella Bucalossi, disposto dalla legge 448/98, nel caso in cui si intenda ricorrere alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, rappresenta non una esigenza di unificazione, in termini di sintesi giuridica degli schemi di convenzione,

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

bensi la volontà del legislatore di operare il passaggio da un regime pubblico-vincolato ( Convenzioni P.E.E.P.) ad un regime privatistico, temperato dalla necessità di salvaguardare interessi di pubblica rilevanza, in tutti i casi in cui si realizzi il passaggio da concessione del diritto di superficie a cessione (-mediante trasformazione) in diritto di proprietà, dato che-in tal caso-il bene perde la sua connotazione di “-pubblico” per entrare a far parte della sfera giuridico-privata del trasformante-acquirente.

Vien da sè che, diventando il trasformante proprietario del bene, prevedere la permanenza in perpetuo sullo stesso bene, ~~ca~~ caduto in proprietà a seguito della trasformazione, del vincolo di prezzo massimo di cessione rappresenterebbe una compromissione ingiustificata del diritto di proprietà e un ostacolo alla libera commercializzazione dello stesso, finalità questa perseguita del D.L. 106/2011 con l'introduzione dell'art. 49 bis.

Quanto detto è implicitamente confermato dall'art.31, co. 49 bis, l. 448/98 il quale, nel descrivere i criteri per determinare il costo di affrancazione dal vincolo di prezzo massimo prevede al suo ultimo periodo che “La percentuale ( di riduzione del prezzo) di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla *durata residua del vincolo*; è lo stesso comma 49 bis, dunque, che prevede una durata convenzionale del vincolo di prezzo massimo di cessione, diversamente non si spiegherebbe l'utilizzo dell'espressione “ *durata residua*” che, per ragioni di armonizzazione, non può che essere quella individuata dal comma 46 lett. a) .

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

**75) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost., art 31, comma 46 e 49, L.448/98 - Violazione e falsa applicazione dell'art 8 L.10/77-D.G.R. Lazio n. 860/1980 - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e manifesta ingiustizia. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.**

**In ordine all'Allegato C:**

Con riguardo all'allegato C della delibera 46/17 valgono le osservazioni svolte con riguardo ai primi due motivi di contestazione; infatti, stando alla normativa esaminata anche la possibilità di cedere il diritto di superficie a libero prezzo, in assenza di trasformazione in proprietà, è subordinata, al ricorso alla procedura di affrancazione di cui al comma art 49 bis oppure, alternativamente, al decorso del termine ventennale previsto dal comma 46 lett. a) art. 31 l. 448/98, in seguito a trasformazione in proprietà.

**5) Eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione dell'art. 31, co.48, L. 448/98, DPR 380/2001 e della delibera nr.40 del 2016 in ordine ai criteri per determinare il prezzo massimo di cessione.**

Con riguardo a tale punto si chiede l'annullamento della delibera 46/17 allegato A) e B) nella parte in cui dispone "Il prezzo di vendita di ciascun alloggio e relative pertinenze non potrà essere superiore all'importo ricavabile, per la zona PEEP di appartenenza, dall'applicazione dei seguenti criteri:

*PREZZO CONVENZIONALE COMPLESSIVO*

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*(prezzo convenzionale unitario x sup. convenzionale + migliorie) x (adeguamento indice ISTAT del costo delle costruzioni) x (-coefficiente di vetustà)” Il prezzo di vendita massimo consentito è il maggiore tra quello stabilito da ciascuna convenzione e dal valore catastale rivalutato”*

***È di tutta evidenze che le modalità di calcolo adottate contrastano con il disposto dell’art.31, co.48, L.448/98 nonché con la delibera 40/2016.***

***Infatti il comma 48 prevede espressamente “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 attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento, 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.”***

La delibera 46/17, al contrario, prevede come coefficiente di calcolo “l’indice ISTAT del costo delle costruzioni” in sostituzione dell’indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati; tanto, determina un illegittimo ed ingiustificato innalzamento del prezzo massimo.

L’atto di cui si chiede l’annullamento, poi, richiama espressamente ***la delibera 40/16*** con cui sono stati approvati i criteri per la determinazione del valore venale delle aree P.E.E.P. di Roma Capitale, ai fini della determinazione del corrispettivo per la cessione in proprietà delle aree già

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

concesse in diritto di superficie e per la rimozione dei vincoli del prezzo massimo di cessione, nonché del canone massimo di locazione; la suddetta delibera, in conformità al disposto di cui all'art.31, co.48, L. 448/98, prevede anche essa come coefficiente di calcolo l'indice ISTAT dei prezzi di consumo per le famiglie.

**6) Eccesso di potere- illogicità manifesta - violazione, omessa e falsa applicazione degli art 3 e 97 Cost, dell'art. 31, co.48, L. 448/98, della Delibera 40/2016.**

Si osserva-sul punto-che con la deliberazione 46/17, Allegati A) e B), si dà attuazione ai coefficienti di calcolo per la determinazione del prezzo di cessione elaborati con la delibera 40/16, ragion per cui dal momento della pubblicazione della prima nasce l'interesse concreto alla contestazione degli stessi, poiché essi da tal momento iniziano a produrre i loro effetti nei confronti dei ricorrenti; dunque, è da considerarsi tempestiva l'impugnazione della delibera 40/2016 ( doc.all.7) nella parte in cui essa adotta i coefficienti per la determinazione del valore venale delle aree.

Con riguardo ai coefficienti di calcolo si osserva che la delibera nr.40/16, alla sua seconda pagina, penultimo periodo, nell'elaborare la formula di calcolo, erra nel prevedere che il prezzo di vendita vada determinato *sottraendo il corrispettivo versato per l'area*, poiché l'art.31, co.48, L. 448/78 prevede espressamente che il prezzo sia determinato al *netto degli oneri di concessione del diritto di superficie*, tra i quali rientrano senza alcun dubbio quelli di urbanizzazione (-Parere Consiglio di Stato N. Sez. 5576/2003 del 16 novembre 2005); dunque

ha formattato: Non Evidenziato

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

*l'atto consiliare, per uniformarsi alla legge, avrebbe dovuto prevedere che il "prezzo di cessione" venisse calcolato non solo al netto del corrispettivo versato per l'area, bensì anche al netto, degli oneri di urbanizzazione.*

Tanto poiché l'art 16 del DPR 380/2001 prevede che "La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire.

Ed ancora,

il valore venale determinato dalla delibera 40/16 è in contrasto con il disposto dell'art 31, co.48, L.448/98 il quale prevede che "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"

A tal riguardo si porta a titolo esemplificativo il conteggio di Trasformazione emesso dal Comune di Roma con riguardo al Piano di Zona ValMelania

( doc.all.6); da esso scaturisce che il costo definitivo di esproprio delle aree facenti parte del Piano di Zona VALMELAINA è pari ad € **28,94/mc** (valore iniziale di € 12,47 /mc spesi dal Comune per l'acquisto dell'area aggiornato con rivalutazione ISTAT), come risulta dalla Determinazione Dirigenziale della U.O. Edilizia Residenziale Pubblica del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica n. 381 del 27/04/2012, mentre con la Delibera 40/2016 il valore venale del suolo è determinato in € **239,51 /mc**.

Tale valore, pur abbattuto al 60% (ex comma 48 art. 31 L448/98), si trasforma in € **143,71 /mc**, di ben sette volte superiore ad € 12,47/mc

ha formattato: Non Evidenziato

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

rivalutati (€ 28,94 /mc), spesi dal comune per l'acquisto dell'area.

Ovvio è, dunque, che vi è la certezza, sin da ora, che non sarà mai possibile rispettare quanto dispone l'ultimo periodo del comma 48 poiché il prezzo di cessione in proprietà, da determinare ai sensi dei commi 12 e 13 dell'art. 35 della Legge 865/1971 ( essi prevedono che il prezzo di cessione sia pari ai costi sostenuti per l'acquisizione dell'area), sarà per forza di cose notevolmente inferiore al corrispettivo dovuto per la trasformazione del diritto di superficie in proprietà, i cui valori venali sono determinati dalla delibera 40/16.

### **Istanza di sospensione cautelare**

Si ritiene-in ordine al *fumus boni iuris* che risultano ampiamente sufficienti le osservazioni sopra svolte.

Con riguardo al *periculum in mora* si precisa che evidente è il pregiudizio che la delibera impugnata causa ai ricorrenti, i quali sarebbero costretti ad esercitare il diritto di trasformazione e di affrancazione a costi iniqui rispetto ai loro predecessori e secondo procedure deliberate in evidente in violazione di legge.

In virtù di quanto esposto in fatto e diritto, dunque, i ricorrenti, ut supra rappresentati, difesi e domiciliati, chiedono l'accoglimento delle seguenti

### **CONCLUSIONI**

previa sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati, accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare gli allegati A) B) e C) della deliberazione di Roma Capitale nr. 46 del 2017, in particolare con riguardo ai punti sopra contestati, nonché della deliberazione di Roma Capitale 40 del 2016 nella parte in cui determina i valori venali delle aree nonché in quella in

## STUDIO LEGALE SORRENTINO

cui stabilisce i coefficienti di calcolo.

### *Si allegano i seguenti documenti.*

- Allegato A-atti di compravendita e di assegnazione dei ricorrenti;
- Deliberazione Roma Capitale 46/17;
- Deliberazione Roma Capitale 54/03;
- provvedimento Dipartimento Programmazione ed attuazione Urbanistica U.O. Edilizia Residenziale Pubblica, Prot.19413 del 21.02.2013;
- Delibera Giunta Regione Lazio nr.860 del 1980;
- N.4 Schemi di convenzione di Comuni;
- Determina Comune Roma conteggio trasformazione area Valmelaina:
- Deliberazione Roma Capitale 40/16

### **Dichiarazione C.U.**

Ai sensi ed agli effetti di legge si dichiara che per il presente ricorso è dovuto i. C.U. nella misura fissa di € 650,00.

Roma, Li data del deposito-  
S.J.

“**Avv. Giuseppe Sorrentino**”