

Premessa

Con questo articolo Asso eConsum Regionale Lazio vuole fornire un'informazione che sia chiara e, nei limiti del possibile, esaustiva in merito alle problematiche legate all'Edilizia Convenzionata/Agevolata, attese le molte incertezze che vi sono sull'argomento anche a causa dell'operato della Pubblica Amministrazione.

La Genesi

Con la legge 167/62 lo Stato aveva tentato di costruire un sistema per rendere agevole l'acquisto della prima casa al maggior numero di persone. Quindi con la legge 865/71 si consentiva l'accesso all'abitazione ad una fascia di popolazione che, in ragione dei bassi redditi, aveva scarse possibilità di usufruire del credito (mutuo). Pertanto grazie alla legge 167 i Comuni poterono iniziare a focalizzare dei terreni da espropriare per fare fronte all'esigenza abitativa derivante dal boom economico e quindi dare avvio ad un piano di costruzione di immobili, tramite la costituzione dei c.d. "Piani di Zona", con cui i Comuni o loro consorzi davano luogo a dei piani abitativi, per lo più in regime superficiario (P.E.E.P).

Mediante l'art. 35 della Legge 865 non solo si consentiva la costruzione di nuovi immobili di edilizia residenziale popolare, si permetteva la loro locazione a canone calmierato e contestualmente si cercava di ottenere un recupero urbano.

Secondo il disegno di legge, confluito nell'art. 35 della legge 865, per realizzare alloggi "economici e popolari" e relativi servizi su aree espropriate, potevano essere coinvolti Operatori Edilizi privati (Imprese di costruzione, consorzi e cooperative) a cui erano concessi terreni in Diritto di Superficie, per la durata da 20 a 30 anni, con l'obbligo di cedere in locazione a determinati soggetti con specifici requisiti, ad un canone calmierato.

Al termine del periodo il Comune concedente avrebbe acquistato gli immobili pagando un'indennità all'Operatore Edilizio sulla base del valore effettivo dell'immobile. Si trattava semplicemente di un investimento a lungo termine con nessun rischio per gli Operatori Edilizi e consentiva ai Comuni di far fronte all'esigenza abitativa determinata dal boom economico e delle nascite.

Nel corso dell'analisi in Commissione Parlamentare e della discussione in Parlamento si sono introdotte delle modifiche al disegno di legge originale ed in specie:

- a) È stata data la possibilità agli Operatori Edilizi di rientrare immediatamente dell'investimento fatto, consentendo l'immediata vendita degli immobili. Nell'occasione gli Operatori Edilizi hanno trovato, in assenza di controlli, svariati meccanismi che gli hanno consentito di evitare la vendita al prezzo massimo di cessione previsto nelle convenzioni di concessione dei terreni.
- b) La durata della convenzione di concessione del Diritto di superficie veniva estesa dagli originali 20/30 anni a 99 anni, con la previsione, a discrezione del Comune, della possibilità di rinnovo della Convenzione in concessione del diritto di superficie previo pagamento di una nuova indennità.
- c) È stata eliminata dalla legge la clausola di rivalutazione nel tempo del prezzo di vendita (che è rimasta solo per il canone di locazione), rendendo aleatoria l'applicazione del vincolo del prezzo massimo di cessione per le compravendite successive alla prima. Questa circostanza ha fatto presupporre che gli immobili messi in vendita non avessero altro vincolo oltre la durata tipicamente di 99 anni. Convinzione rafforzatasi

nel corso degli ultimi 20 anni nei quali le case in diritto di superficie sono state compravendute a prezzo di mercato. Come noto i vincoli presenti sugli immobili in PEEP sono ritornati in auge per il tramite della sentenza 18135/2015 della Sentenza della Cassazione a Sezioni Unite che, riaffermava la presenza di un prezzo massimo di cessione. Da tale pronuncia sappiamo il caos determinatosi sulle pregresse compravendite ed il contenzioso che ne è derivato.

- d) A quanto sopra si aggiunge la confusione generata dall'estensione della normativa per la vendita degli immobili concessi in diritto di superficie anche a quelli regolati, sin dall'origine, da Convenzione in Diritto di Proprietà.

I tentativi di "liberalizzazione"

A partire dal 1995 il Legislatore, con la Legge 549/1995, ha cominciato ad approvare Leggi di liberalizzazione aventi il fine di "stabilizzare" il diritto di godimento di questi immobili trasformando la "concessione" in diritto di Superficie, in "cessione" in Diritto di proprietà. Questa procedura che nel codice veniva chiamata affrancazione era denominata, nella nuova legge "trasformazione". L'idea di base era quella che la trasformazione del Diritto di Superficie in Diritto di Proprietà avrebbe determinato anche la modificazione della tipologia e della durata della convenzione; ne avrebbe eliminato i vincoli, dopo un termine più ragionevole (circa 20 - 30 anni), rispetto ai 99 anni della precedente, ed avrebbe eliminato il passaggio automatico degli immobili al Comune alla scadenza dei 99 anni.

Questa iniziale possibilità di liberalizzazione, purtroppo, non ha avuto alcun successo e si sono, quindi, "stratificate" altre normative che hanno portato all'emanazione dell'art. 31, commi 45 e seguenti della legge 448/1998. Il pregio della norma è che rendeva le procedure di "trasformazione" più semplici, pur rimanendo il vincolo dei 20 anni dalla data di stipula della convenzione originaria, la norma veniva anche accolta dal DPR 380/2001 (ultima legge sul condono edilizio).

Nel 2011, con la legge 106, si sono aggiunti all'art. 31 L. 448/1998 i commi 49 bis e 49 ter. La nuova formulazione legislativa ha creato una figura ibrida che si affiancava all'originaria trasformazione e ha reso un po' più complesso l'iter generale. Infatti, nel nuovo schema legislativo era prevista la possibilità di poter commercializzare liberamente il bene immobile e rimuovere i vincoli del Prezzo Massimo di Cessione e del Canone Massimo di Locazione, già dopo cinque anni dalla prima compravendita dell'immobile, mediante il pagamento di un corrispettivo, che non poteva superare quello della Trasformazione, e che veniva chiamato impropriamente "affrancazione". In sostanza, con quest'ulteriore possibilità, veniva creata la procedura di "affrancazione", intesa come liberazione prima del termine dai vincoli di prezzo massimo di cessione e canone massimo di locazione, la quale si affiancava e non sostituiva la precedente Trasformazione. Il fatto che fosse una circostanza nuova e sovrapposta alla trasformazione era ben reso dal comma 46 dello stesso articolo di legge, nonché dal comma 49 bis, il quale lasciava inalterato il vincolo del Diritto di Superficie e, quindi, la perdita di possesso dell'immobile alla scadenza della Convenzione originaria, nonché dal comma 48 che esplicitava che il costo della stessa non poteva superare quello di trasformazione.

Dal tenore della nuova legge implicitamente si comprendeva: 1. Che la trasformazione conteneva in se l'affrancazione (tanto che il valore di quest'ultima non poteva superare quello di trasformazione) 2. mediante l'"Affrancazione", venivano abbattuti dei vincoli e veniva concessa solo la possibilità di vendere o locare l'immobile a prezzo di libero mercato, pur restando il minus della superficie.

Viceversa la nuova procedura definita "Affrancazione", ha generato e continua a generare, una distorsione del mercato immobiliare, dato che non impediva l'inesorabile decremento del valore immobiliare man mano che ci si avvicinava alla scadenza del Diritto di Superficie ed al contempo non permetteva una reale liberalizzazione del bene il quale subiva un evidente decremento rispetto a prima, infine determinava un'implicita bolla speculativa in ragione della precedente commercializzazione. A parere di chi parla questo tipo di procedura avrebbe avuto senso solo se fosse stata applicata al momento della prima assegnazione o contestualmente alla procedura di Trasformazione e sempre per le convenzioni più recenti di 20 anni, in quanto dopo tale termine il fattore di depauperamento immobiliare per l'avvicinamento al termine ultimo era elevato.

Infine effetto non secondario era il contenzioso, il quale era sorto in modo non sistematico, ma comunque elevato, già prima della Sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 18135/2015.

Alla luce dell'elevato contenzioso sorgente sia dall'introduzione della legge 136/2011 che dalla Sentenza 18135/2015, nel 2018 con la legge 136, è stato ulteriormente modificato il comma 49 bis, disponendo una sanatoria per coloro che avevano venduto il proprio appartamento in diritto di superficie ai prezzi di libero mercato senza la corresponsione del canone di affrancazione, per renderli immuni dalle richieste di restituzione dell'indebitato da parte degli acquirenti.

La situazione a Roma

La situazione a Roma è stata particolarmente gravosa e confusionaria per i seguenti motivi:

- a) La Cassazione nella famosa sentenza ha rappresentato che sull'argomento vi è stata *"un'interpretazione ondivaga, che ha risentito della successione anche ad intervalli di tempo molto brevi, di emendamenti della disciplina legale."*;
- b) Vi è stata soprattutto negli anni a ridosso del 2011 un'interpretazione estensiva e a volte confusa della disciplina da parte degli Uffici del Comune di Roma i quali venivano ad emanare una determinazione al Notariato con la quale dichiaravano che l'unico vincolo esistente sugli immobili era quello temporale di cinque anni, decorso il quale l'immobile poteva essere liberamente commercializzato.

Rispetto ai comportamenti precedenti, le conseguenze più evidenti a seguito della Sentenza della Corte di Cassazione a SS.UU. nr. 18135 del 2015 sono state:

- 1) Le compravendite degli alloggi in questione sono state bloccate, fino a quando non avranno ottenuto l'"Affrancazione" dal vincolo di prezzo massimo.
- 2) In ragione di ciò, dapprima il Commissario straordinario al Comune di Roma e successivamente la Giunta Raggi, disponeva procedure dalle quali scaturivano costosissimi canoni di affrancazione a carico degli stessi cittadini, i quali a loro volta vedevano depauperarsi il valore del proprio immobile rispetto a quello dell'originario acquisto
- 3) Aumento vertiginoso del contenzioso atteso che numerosi acquirenti, avevano pagato il loro alloggio ad un prezzo superiore, talvolta anche di centinaia di migliaia di Euro, rispetto a quello massimo di cessione
- 4) Elevata contrapposizione sociale derivante dalle conseguenze, a volte nefaste, del contenzioso, atteso che le compravendite nella maggioranza dei casi non avevano intento speculativo
- 5) Blocco degli affitti e delle vendite in ragione della permanenza dei vincoli, dell'elevato costo dell'affrancazione e trasformazione nonché dell'elevato periodo di tempo per il disbrigo delle procedure

burocratiche, paradossalmente rese più complesse per l'affrancazione rispetto alla trasformazione a causa della maggior mole di documenti e di passaggi burocratici intermedi.

La situazione era resa ancor più esasperata dalla circostanza che la Deliberazione nr. 40/2016 aumentava, senza una reale ragione, le stime dei "valori venali", che, per alcuni Piani di Zona, erano già stati definiti. Determinava un abbattimento del 50% del valore determinato, SOLO per il corrispettivo delle "Trasformazioni", rendendo iniqua e sperequata la disciplina per chi domandava la sola "Affrancazione" dal vincolo del "prezzo massimo di cessione", cosa che determinava una violazione del comma 48 dell'art. 31 della legge 448/98, in quanto l'affrancazione veniva ad avere un valore maggiore rispetto alla trasformazione.

Non secondario problema derivante dalla delibera 40 del Comune di Roma e dagli effetti della Sentenza della Cassazione, è stato il blocco delle procedure di "Trasformazione" e l'immobilismo di quelle di "Affrancazione".

Inoltre altri elementi d'iniquità presenti nella Deliberazione n. 40/2016 erano: **1.** L'estensione dell'applicazione della disciplina dettata dalla sentenza della Cassazione a sezioni unite anche agli alloggi in "Diritto di Proprietà" i quali erano stati esplicitamente esclusi dalle motivazioni della stessa Sentenza; **2.** La creazione di un nuovo schema di convenzione - vedasi delibera 33/2015 - nella quale, all'atto dell'affrancazione, prevedere la sottoscrizione della rinuncia a qualsiasi azione contro il Comune di Roma in caso di richiesta di "conguaglio" qualora il prezzo del terreno subisse delle successive modifiche in ragione dei numerosi contenziosi aperti al momento degli espropri fra originari proprietari dei terreni e Comune di Roma. In definitiva dal "conguaglio", pagato dal titolare dell'alloggio, non verrebbe detratto il Corrispettivo di "Affrancazione", pertanto, per la delibera 40 non era "compensato" dal "conguaglio del Diritto di Superficie", quanto già pagato, in fase di "Affrancazione".

La situazione si complicava con la Deliberazione nr. 46/2017. Nel nuovo schema di Trasformazione dal Diritto di Superficie al Diritto di Proprietà, rispetto a quello precedente era eliminata la clausola, in linea con il comma 46 dell'art. 31 della Legge 448/1998, che prevedeva la decadenza di tutti i vincoli alla scadenza di 20 anni successivi alla data di stipula dell'originaria Convenzione. L'effetto principale della procedura di Trasformazione, che era quello della decadenza automatica di tutti i vincoli al compimento del 20° anno successivo alla prima convenzione. Era così vanificato e si estendeva ai proprietari che avevano già trasformato l'onere di dover pagare un ulteriore corrispettivo (definito anche qui affrancazione) a titolo di rimozione di un vincolo alla libera commercializzazione del bene. Questa procedura, non solo era in contrasto con quanto disposto dal comma 46 dell'art. 31 della legge 448/98, ma soprattutto ha leso, retroattivamente e unilateralmente, diritti e affidamenti presenti in seno ai cittadini che avevano già pienamente acquisito la proprietà del bene immobile.

La procedura veniva rivista, poi, con la Delibera 116/2018. Il contenuto di quest'ultima può essere racchiuso nella previsione di un corrispettivo minimo di 2500 €, anche nei casi in cui i corrispettivi non fossero dovuti o risultassero inferiori; un aggravamento dei costi di trasformazione, un ingiustificato incremento di 5 anni della durata della Convenzione ai fini del calcolo del corrispettivo.

Piccolo inciso merita la situazione locativa.

Ultimamente il Comune di Roma con determina dirigenziale del 3.3.2020 ha tentato di disciplinare unilateralmente il regime degli affitti per gli immobili costruiti in PEEP.

Orbene a parere dello scrivente si deve dire che la stessa può avere effetto in tutti i casi in cui l'immobile PEEP non sia stato affrancato, trasformato ovvero venduto in proprietà, in quanto il Comune vanta ancora un diritto potestativo sul proprietario dell'immobile, in quanto il bene non sarebbe pienamente libero da vincoli. Viceversa ogni altro atto impositivo lederebbe la piena libertà di godimento ed il pieno diritto di proprietà e si troverebbe in contrasto con la disciplina civilistica. In particolar modo si avrebbe il paradosso che una delibera, che giuridicamente nelle fonti legislative è inferiore ad un regolamento, verrebbe a modificare le disposizioni di legge.

Con il nuovo provvedimento il Comune ha ritenuto che per tutti gli immobili, sia superficiali che dati in proprietà, debba essere vigente un canone di locazione calmierato al 4,5%.

Orbene tale previsione, che può ben comprendersi per gli immobili concessi in diritto di superficie e non affrancati, alla luce delle pregresse determinazioni comunali e della pregressa normativa, appare iniqua sia per i proprietari superficiali che hanno trasformato l'immobile e che presentano una liberazione/quietanza dello stesso rilasciata dall'amministrazione comunale, sia per coloro che hanno ricevuto l'immobile in prima assegnazione direttamente in proprietà, la cui convenzione spesso prevede solo la scadenza del termine.

L'attività del Comune appare indebita in quanto non solo incide su posizioni giuridiche pregresse, cristallizzate e regolamentate da norme precedenti e da pregresse convenzioni, che disciplinavano in via definitiva il rapporto amministrazione - cittadino, ma, soprattutto, va ad incidere su situazioni giuridiche che non vedono più come il Comune parte del rapporto giuridico e/o interessata e senza che tale potere gli sia conferito da apposita norma di legge. La determinazione dirigenziale che può estendersi solo nei confronti di cittadini che hanno un qualche rapporto con la P.A. presenta la grave conseguenza che modifica, unilateralmente, il rapporto non tanto tra lei e il cittadino ma tra parti terze estranee alla P.A. e per questioni in cui la P.A. non riveste più alcun potere di disposizione del rapporto stante la modifica della convenzione o la decadenza dei termini.

Le determinazioni, come quella di cui sopra, sono fonti secondarie di diritto che possono estendere la loro efficacia implicitamente solo verso coloro che, in quell'ambito, hanno direttamente o indirettamente rapporti con la pubblica amministrazione o che si avvicinano ad averli. In tal caso la P.A. non viene a regolamentare il codice della strada o l'annona, ma disciplina il prezzo che un bene deve avere senza che lei abbia alcun rapporto diretto e/o indiretto (che invece ha nel caso di immobile non affrancato) su quel bene.

L'atto quindi presenta, a nostro dire, degli elementi di eccesso di potere e illegittimità dell'agire della P.A. che lo renderebbero impugnabile presso il TAR o presso il Presidente della Repubblica.

La critica all'agire dell'amministrazione capitolina era già stata espressa in pregressi articoli e in precedenti attività compiute dall'associazione, che avevano evidenziato un agire inconferente con il buon andamento della P.A. e che aveva complicato le procedure burocratiche volte ad ottenere l'Affrancazione e la Trasformazione, tanto che attualmente a Roma l'iter di affrancazione ha una giacenza media superiore ai 18 mesi, nonostante il termine fissato da una delibera comunale sia di 180 giorni per l'affrancazione, ed, in assenza di apposita delibera comunale, resti di 30 giorni per la trasformazione. Ciò anche in ragione del fatto che spesso l'amministrazione tra i molti documenti che chiede, domanda atti o provvedimenti che già dovrebbero essere in suo possesso oppure ininfluenti ai fini della procedura.

Tra l'altro, come accennato, il contegno del Comune sulla circolazione degli appartamenti in diritto di superficie, precedentemente all'emissione della sentenza 18135/2015, non aveva fornito un quadro conforme alla legge, facilitando, in tal modo, non solo un'incongrua contrattazione degli stessi ma tale contegno ha favorito il successivo sviluppo di contenzioso, già rappresentato. Infatti, se da un lato gli acquirenti erano al corrente del fatto che, per "normalizzare" lo stato dell'immobile, prima o poi, avrebbero dovuto mettere in atto la procedura di "Trasformazione" dal Diritto di Superficie al Diritto di Proprietà, dall'altro canto, fino al 2015, nessuno aveva pensato che al suddetto costo, abbastanza contenuto (si parlava di corrispettivi da 5.000 € a 18.000 €), si aggiungesse quello dell'affrancazione, anche per il caso di convenzione originaria stipulata oltre 20 anni prima, avente spesso corrispettivi molto superiori a quelli della trasformazione.

Si può quindi concludere che l'attività capitolina, prima e dopo la sentenza della Corte di Cassazione, per un verso o per un altro, sia stata fallimentare.

Attività Assoconsum

L'attività compiuta e da compiere da parte della nostra associazione è stata e sarà indirizzata a tutelare i cittadini sotto diversi punti di vista.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro Delibera AC n. 46/2017

Questo ricorso è stato presentato da Assoconsum in collaborazione con alcuni Comitati di Quartiere e con l'Associazione Unione Comitati Piani di Zona Roma.

Lo scopo del ricorso è stato bloccare l'applicazione della Delibera dell'Assemblea Capitolina nr. 46/2017, la quale, con un'interpretazione troppo estensiva della Sentenza 18135 della Corte di Cassazione a SS.UU., pretendeva di estendere il vincolo di Prezzo Massimo di Cessione e il canone di affrancazione a tutte le tipologie di Convenzione, incluse quelle già scadute e/o trasformate secondo le leggi previgenti alla norma n. 136/2011, considerandoli vincoli perenni.

Grazie all'ufficio legale di Assoconsum sono stati evidenziati degli eccessi di potere e dei vizi amministrativi che hanno consentito di opporre la delibera in quanto non rispettosa dei commi 46 e seguenti dell'art. 31 della legge 448/98.

In una prima fase procedurale il Ricorso è stato ritenuto fondato dal Ministero competente con la relazione del 30/10/2018, la quale è stata trasmessa al Consiglio di Stato.

Con definitivo parere del 03/04/2019 il Ministero ha completato la sua analisi per il Consiglio di Stato e rigettando tutte le deduzioni dell'amministrazione del Comune di Roma, per la seconda volta, ha ritenuto fondato il ricorso. Attualmente siamo in attesa di una decisione da parte del Consiglio di Stato.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro Deliberazione AC n. 116/2018

Anche questo ricorso è stato presentato da Assoconsum, in collaborazione con alcuni Comitati di Quartiere e con l'Associazione Unione Comitati Piani di Zona Roma per bloccare l'applicazione della Delibera dell'Assemblea Capitolina nr. 116/2018.

Anche tale ricorso è stato ritenuto fondato per tutta una serie di argomentazioni. In particolare il Ministero, in data 11.3.2020, condividendo molti degli argomenti di cui al ricorso ha concluso che la permanenza del

vincolo di prezzo massimo di cessione e dell'affrancazione rappresenterebbe un'ingiustificata compromissione del diritto di proprietà ed un ostacolo indebito alla libera commercializzazione del bene, ragione per cui concludeva ritenendo meritevole di accoglimento il ricorso.

Anche qui siamo in attesa della pronuncia da parte del Consiglio di Stato.

Altre azioni di supporto ex lege 167

Nel corso del tempo Assoconsum ha fornito un affiancamento costante ai cittadini, cercando di mediare le opposte esigenze, sia quelle dei proprietari a pieno titolo, fornendo loro una corretta interpretazione normativa, sia quelle dei proprietari superficiali calmierando il valore dell'affrancazione e al contempo porre in equità le compravendite pregresse.

In quest'ultimo caso Assoconsum, capendo che nella maggioranza dei casi le compravendite immobiliari del diritto di superficie non erano avvenute con intenti speculativi ma, in ragione di una non corretta lettura del dato normativo, con l'intento di comprare un nuovo immobile più confacente con le esigenze familiari, ha tentato una via di mediazione tra la richiesta di restituzione dell'indebito arricchimento da parte degli acquirenti e l'impossibilità di integrale restituzione del prezzo eccedente da parte dei proprietari venditori, ponendosi in questo modo come strumento di composizione della crisi e di mediazione, che ha avvicinato le opposte esigenze, trovando soluzioni alternative che hanno soddisfatto tutti i cittadini.

Azioni allo studio che saranno pubblicate sulla pagina web di Assoconsum Lazio

Attualmente alla luce della nuova legge 136/2018 e delle determinazioni dirigenziali da parte del Comune di Roma sono allo studio ulteriori attività di supporto per la cittadinanza:

- Supporto per l'uso del tool di calcolo della valutazione informale (simulazione) del corrispettivo di Trasformazione ed Affrancazione pubblicato sulla pagina web del Comune di Roma (<http://www.urbanistica.comune.roma.it/simulatore-affrancazione.html>) sulla base della documentazione fornita dal cittadino/iscritto.
- Supporto per la presentazione, tramite PEC, delle istanze di Trasformazione e Affrancazione con verifica preliminare della completezza della documentazione fornita dal cittadino/iscritto ed eventuali azioni successive di risposta in caso di richiesta di integrazione della documentazione da parte degli Uffici Capitolini.
- Analisi del conteggio del corrispettivo elaborato dagli Uffici Capitolini ed eventuali azioni, in caso di errori, per evitare di dover ripetere la procedura. In particolare è da valutare la corretta applicazione dell'ultimo capoverso del comma 48 dell'art. 31 L. 448/1998.
- Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica avverso la determinazione dirigenziale del 3.3.2020