

CITTÀ DI TORINO  
DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE 6 FEBBRAIO 2006  
(proposta dalla G.C. 28 dicembre 2005)

OGGETTO: LEGGE 23 DICEMBRE 1998, N. 448 ART. 31, COMMI DA 45 A 50 - AREE COMPRESSE NEI PIANI DI ZONA GIA' CONCESSE IN DIRITTO DI PROPRIETA' DA OLTRE 30 ANNI - PROVVEDIMENTI - APPROVAZIONE.

Proposta dell'Assessore Tricarico.

La Legge 23 dicembre 1998 n. 448, art. 31, commi dal 45 a 50, stabilisce 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'articolo 51 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, quarto comma, della medesima Legge n. 865 del 1971.

Inoltre le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 35 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, e precedentemente alla data di entrata in vigore della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, per la cessione del diritto di proprietà, possono essere sostituite con la convenzione di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della Legge 28 gennaio 1977, n. 10, alle seguenti condizioni:

- a) per una durata pari a quella massima prevista dalle citate disposizioni della Legge n. 10 del 1977 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.

La trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli

proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48.

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 ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, del Decreto-Legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree.

Le innovazioni introdotte dalla normativa richiamata possono essere così sintetizzate:

- la possibilità di trasformare in proprietà piena il precedente diritto di superficie, limitando la durata della convenzione originaria, pari a 99 anni, a quella stabilita per la convenzione sostitutiva, ovvero 30 anni decurtati degli anni già decorsi dalla stipulazione della convenzione originaria;
- la possibilità di liberare le aree già concesse in diritto di proprietà dai vincoli stabiliti dall'art. 35 della Legge 865 del 1971 in vigore all'epoca della formalizzazione delle convenzioni originarie;
- la competenza dell'Ufficio Tecnico Comunale, e non più dell'U.T.E., nella determinazione del corrispettivo dovuto per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e per la liberazione delle aree già concesse in diritto di proprietà dai vincoli originariamente stabiliti.

Tale corrispettivo, sia con riferimento alle aree concesse in diritto di superficie che alle aree concesse in proprietà, è determinato dal Comune, su parere del proprio Ufficio Tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, del Decreto-Legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie o del diritto di proprietà, 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.

Con deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 febbraio 2001 (mecc. 2001 01021/12), esecutiva in data 12 marzo 2001, l'Amministrazione Comunale, al fine di dare attuazione a quanto stabilito dall'art. 31 della Legge 448/98, ha adottato gli schemi convenzionali per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà e per la liberazione dai vincoli gravanti sulle aree già concesse in diritto di proprietà, da stipularsi con ciascun titolare di alloggio che ne faccia esplicita richiesta.

Tali schemi, in sintesi, stabiliscono la sostituzione, a tutti gli effetti, della convenzione originaria che disciplinava la concessione del diritto di superficie o l'imposizione dei vincoli sulle aree concesse in proprietà con la nuova convenzione dell'art. 31, comma 46 della Legge 448/98; conseguentemente i vincoli previsti dalla convenzione originaria, vengono sostituiti con quelli del nuovo atto convenzionale, avente una durata di 30 anni, decorrenti dalla data di stipulazione della convenzione originaria.

In esecuzione della sopra citata deliberazione gli Uffici comunali competenti hanno provveduto e provvedono correntemente all'approvazione e sottoscrizione delle convenzioni sostitutive con i titolari di unità immobiliari che manifestano interesse in tal senso.

Poiché la summenzionata Legge 448/98 ha stabilito che le convenzioni sostitutive debbano avere una durata massima di 30 anni dalla data della convenzione originaria, l'Amministrazione Comunale ha dovuto affrontare il problema delle istanze presentate dai titolari di unità immobiliari realizzate su aree concesse in diritto di superficie o in diritto di proprietà da più di 30 anni, ovvero dal 1974.

Infatti, in tale ultimo caso, i titolari delle predette unità manifestano interesse alla liberazione delle loro proprietà immobiliari dai vincoli derivanti dalle convenzioni originarie, vantando una legittima aspettativa, tutelata dalla sopra citata Legge 448/98.

D'altra parte non risulterebbe legittimo da parte dell'Amministrazione Comunale richiedere a tali soggetti un nuovo convenzionamento, essendo già trascorso il trentennio previsto dalla Legge 448/98 e tenuto conto che la ratio di tale legge consiste, appunto, nel

favorire la soppressione dei vincoli originari a favore di quei proprietari che accettino l'assoggettamento minimo di 30 anni agli obblighi della cosiddetta "edilizia convenzionata".

Per dirimere la questione, con nota in data 10 luglio 2003 della Divisione Edilizia ed Urbanistica, la Città ha posto specifico quesito al competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Con nota prot. n. 1420 del 22 settembre 2003 la Direzione Generale per l'Edilizia Residenziale e le Politiche Abitative del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito le seguenti precisazioni.

Il comma 46 dell'art. 31 della Legge 448/98 stabilisce che chi ha stipulato una convenzione ai sensi dell'art. 35 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865, precedentemente all'entrata in vigore della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, con la quale l'area sia stata concessa in diritto di superficie, può sostituire la convenzione esistente con una nuova convenzione che preveda la cessione del diritto di proprietà.

Lo stesso comma 46, inoltre, disciplina le caratteristiche che devono sussistere nella nuova convenzione. In particolare, tale nuova convenzione si deve riferire a quella prevista dall'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della Legge 28 gennaio 1977, n. 10 con una durata calcolata sottraendo da quella massima prevista dalla Legge n. 10/77 (30 anni), gli anni trascorsi fra la data di stipulazione della precedente convenzione e la data di stipula della nuova convenzione. Inoltre, deve essere previsto un corrispettivo per ogni alloggio edificato.

Pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, la Direzione Generale ritiene che, nei casi in cui fosse decorso il trentennio dalla stipula della precedente convenzione, la richiamata disposizione legislativa non sia applicabile per quanto attiene la sottoscrizione di una nuova convenzione che vincoli i prezzi di cessione ed i canoni di locazione degli immobili, ma sia comunque applicabile il comma 47 del richiamato art. 31, il quale consente la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree, previa accettazione del singolo proprietario dell'alloggio e contestuale pagamento del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48.

Per quanto riguarda, invece, le aree già concesse in diritto di proprietà la suddetta Direzione Generale ha comunicato che, trascorso il trentennio dalla stipulazione della

precedente convenzione, di fatto sono già cessati i vincoli in essa stabiliti e, quindi, si deve ritenere che i proprietari degli alloggi non avrebbero alcun interesse a stipulare una nuova convenzione onerosa.

Quindi, alla luce del suddetto parere, a seguito del compimento del trentennio previsto dalla Legge 448/98, non è giuridicamente applicabile, ai casi di cui trattasi, lo schema convenzionale approvato con la summenzionata deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 febbraio 2001; infatti, è giuridicamente possibile procedere unicamente alla cessione in proprietà delle aree concesse a suo tempo in diritto di superficie, al fine di consentire ai titolari delle unità immobiliari ivi realizzate di conseguire la piena proprietà delle medesime accogliendo in tal modo le legittime aspettative tutelate dalla Legge 448/98 e consentendo alla Città di introitare i corrispettivi relativi a tali vendite, calcolati con l'applicazione dei criteri stabiliti dalla medesima legge; non è invece possibile riconvenzionare il prezzo massimo di cessione delle unità immobiliari.

Con deliberazione della Giunta Comunale in data 11 maggio 2005 (mecc. 2005 03204/104) si è quindi provveduto ad adeguare lo schema di convenzione approvato con la summenzionata deliberazione del Consiglio Comunale in data 26 febbraio 2001, adottando uno schema di atto di compravendita, elaborato dai competenti Uffici Comunali, che si limita a mantenere il contenuto patrimoniale di quello approvato dal Consiglio Comunale, ovvero la cessione in proprietà di quota dell'area comunale, su cui insistono gli immobili realizzati, in cambio del corrispettivo determinato ai sensi dell'art. 31, comma 48 della Legge 448/98, ed a dichiarare risolta, a tutti gli effetti, la convenzione originaria che disciplinava la concessione del diritto di superficie.

È rimasto tuttavia insoluto il problema posto dalle istanze dei titolari di alloggi costruiti su aree concesse in diritto di proprietà, in relazione alle quali si è già compiuto il trentennio previsto dalla Legge 448/98, nei casi in cui i titolari medesimi non abbiano attivato la procedura di sostituzione della convenzione originaria prima dello scadere del trentennio medesimo.

A tal proposito, tuttavia, si riporta la formulazione del comma 17 dell'art. 35 della Legge 865/71, vigente all'epoca della formalizzazione delle convenzioni originarie e contenuta in queste ultime, peraltro abrogato dall'art. 23 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179 con effetto "ex nunc", ossia non retroattivo, il quale stabiliva quanto segue:

"Dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può trasferire la proprietà a chiunque o costituire su di essa diritto reale di godimento, con l'obbligo di pagamento a favore del comune o consorzio di comuni, che a suo tempo ha ceduto l'area, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione ed il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica. Detta differenza è valutata dall'ufficio tecnico erariale ed è riscossa all'atto della registrazione del contratto dal competente ufficio del registro, che provvede a versarla al comune o consorzio di comuni. La somma è destinata all'acquisto di aree per la costruzione di case economiche e popolari."

Occorre precisare, in proposito, che l'Ufficio Tecnico Erariale, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 179/92, si era dichiarato incompetente ad eseguire le valutazioni previste dall'art. 35 della Legge 865/71; pertanto, nel caso delle alienazioni di alloggi avvenute in applicazione delle convenzioni originarie, la Città si è avvalsa a tutt'oggi dell'operato del Civico Ufficio Tecnico.

Nel caso del compimento del trentennio dalla formalizzazione delle convenzioni relative alle aree già concesse in diritto di proprietà senza che i titolari delle unità immobiliari abbiano richiesto la sostituzione delle convenzioni originarie ai sensi della Legge 448/98, si pone il problema dell'applicabilità della clausola convenzionale sopra riportata che comporta, nel momento in cui il titolare dell'alloggio intenda vendere l'alloggio, l'obbligo del pagamento alla Città della somma corrispondente alla rivalutazione dell'area sulla base del valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione dell'alloggio a fronte del criterio di calcolo del corrispettivo, previsto dalla Legge 448/98, ben più favorevole al titolare medesimo in quanto sono stabiliti significativi abbattimenti di costo rispetto al corrispettivo basato sul valore di mercato.

Inoltre risulta evidente una sperequazione rispetto a quei titolari di unità immobiliari su aree in diritto di proprietà, che, entro il trentennio stabilito dalla Legge 448/98, hanno già stipulato le convenzioni sostitutive, hanno quindi versato al Comune il corrispettivo calcolato ai sensi della Legge 448/98 e, nel caso in cui si sia già compiuto il trentennio dalla data della convenzione originaria, hanno beneficiato della cessazione degli effetti della convenzione sostitutiva e, pertanto, possono vendere gli alloggi a prezzo di libero mercato senza che debba essere versato un ulteriore corrispettivo al Comune.

In un successivo parere della Direzione Generale per l'Edilizia Residenziale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, formulato in data 25 marzo 2005 su sollecitazione della Città, l'Ente sopra richiamato ha confermato quanto sostenuto dall'Amministrazione Comunale, ovvero che le clausole contenute nelle convenzioni originarie per l'assegnazione delle aree in diritto di proprietà, che richiamano il suddetto comma 17 dell'art. 35 della Legge 865/78, mantengono piena validità ed efficacia, in quanto l'art. 23 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, che ha abrogato, tra gli altri, il comma 17 dell'art. 35 della Legge 865/71, ha operato con effetto "ex nunc", ossia non retroattivo secondo la regola generale sull'efficacia della Legge.

Tuttavia, l'applicazione del suddetto principio giuridico va sicuramente osservata per quanto attiene l'obbligo del versamento alla Città di un corrispettivo di rivalutazione dell'area, ma va nello stesso tempo temperata dall'osservanza di un principio di equità sociale, al fine di evitare sperequazioni di ordine economico a danno dei soggetti che non hanno richiesto la sostituzione della convenzione originaria prima del compimento del trentennio stabilito dalla Legge 448/98 rispetto ai titolari che, entro il trentennio, hanno già richiesto ed ottenuto la sostituzione delle convenzioni originarie.

Infatti non sussistono particolari ragioni di interesse pubblico per giustificare il diverso criterio di calcolo del corrispettivo di rivalutazione dell'area nei confronti di titolari di alloggi appartenenti alla stessa tipologia ed in analoghe condizioni rispetto alla convenzione originaria, dal momento che, in entrambi i casi, le unità immobiliari di cui trattasi possono essere legittimamente cedute a prezzo di mercato.

Alla Civica Avvocatura sono stati richiesti due successivi pareri in materia, rispettivamente, in data 28 giugno 2005 e in data 15 dicembre 2005.

La prima richiesta di parere verteva sull'applicabilità della Legge 448/98, per equità di trattamento, anche per la determinazione del corrispettivo per lo svincolo di alloggi realizzati su aree concesse in diritto di proprietà, con convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della Legge 865/71 da oltre 30 anni, seppur non contemplate dalla legge stessa.

Il parere dell'Avvocatura Comunale in data 21 settembre 2005 ha affermato la non applicabilità della Legge 448/98 alle suddette convenzioni, valendo per le stesse gli originali criteri di computo del corrispettivo. La seconda richiesta di parere riguardava

invece la possibilità per l'Amministrazione Comunale di intervenire sulle convenzioni di cui sopra riformulando le modalità di computo del corrispettivo, in analogia ai disposti della Legge 448/98.

La Civica Avvocatura, in data 21 dicembre 2005, si è in tal senso espressa circa la possibilità per l'Amministrazione di intervenire sulle clausole convenzionali ove sussistessero valutazioni di merito ed opportunità circa la sopravvenienza di un pubblico interesse.

Si rappresenta al riguardo che le palesi anomalie determinate dalla Legge 448/98 hanno dato luogo a controverse interpretazioni in materia. Risulta infatti che l'orientamento di alcuni Ufficiali roganti tende a ritenere abrogate le clausole convenzionali, dalle quali discende l'obbligo di corresponsione del suddetto corrispettivo, a seguito dell'entrata in vigore della legge 179/92.

Sono già stati in tal senso segnalati alla Civica Avvocatura, per le valutazioni del caso, diversi atti stipulati secondo il suddetto orientamento negli ultimi anni.

Alla luce di quanto sopra esposto, verificata la non corrispondenza di alcune clausole convenzionali originarie con l'attualità dell'interesse pubblico da perseguire e valutata l'opportunità di intervenire con un bilanciamento dei contrapposti interessi anche al fine di limitare quanto più possibile futuri contenziosi, ponendo nel contempo rimedio ad una palese disparità di trattamento tra situazioni simili, si ritiene opportuno adottare il criterio di calcolo stabilito dalla Legge 23 dicembre 1998 n. 448, art. 31, comma 48, per la determinazione, da parte del Civico Ufficio Tecnico, del corrispettivo per rivalutazione dell'area nel caso di cessione delle unità immobiliari realizzate su aree comprese nei Piani di Edilizia Economico Popolare di cui alla 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 proprietà, nei casi in cui siano decorsi 30 anni dalla data di formalizzazione delle rispettive convenzioni ed i titolari intendano procedere all'alienazione delle unità medesime; il corrispettivo così calcolato dovrà essere versato alla Città contestualmente all'atto di cessione degli immobili e sarà destinato all'incremento del patrimonio comunale di Edilizia Residenziale Pubblica, così come contenuto nello schema di atto convenzionale allegato al presente provvedimento per farne parte integrante (all. 1).

Tutto ciò premesso,

#### LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

favorevole sulla regolarità tecnica;

favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

#### PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE

per le motivazioni espresse in premessa che integralmente si richiamano:

- 1) di adottare il criterio di calcolo stabilito dalla Legge 23 dicembre 1998 n. 448, art. 31, comma 48, per la determinazione, da parte del Civico Ufficio Tecnico, del corrispettivo per rivalutazione dell'area nel caso di cessione delle unità immobiliari realizzate su aree comprese nei Piani di Edilizia Economico Popolare di cui alla 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 proprietà, nei casi in cui siano decorsi 30 anni dalla data di formalizzazione delle rispettive convenzioni ed i titolari intendano procedere all'alienazione delle unità medesime; il corrispettivo così calcolato dovrà essere versato alla Città contestualmente all'atto di cessione degli immobili e sarà destinato all'incremento del patrimonio comunale di Edilizia Residenziale Pubblica, così come contenuto nell'allegato schema di atto convenzionale (all. 1 - n.           );
- 2) di approvare l'allegato schema di atto convenzionale (all. 1) da stipulare con il soggetto che richiede di procedere alla vendita della propria unità immobiliare e da sottoscrivere dopo l'avvenuto pagamento del corrispettivo di cui al sopra citato punto 1);
- 3) di dare mandato al Sindaco o a chi per esso per la sottoscrizione degli atti notarili convenzionali, redatti sulla base dello schema di cui al punto 2), autorizzando gli ufficiali roganti ad apportare quelle modifiche ritenute necessarie e/o opportune nella specifica funzione in adeguamento alle norme di legge, nonché le modifiche di carattere tecnico e

formale al pari giudicate opportune e comunque dirette ad una migliore redazione degli atti;

4) di dichiarare attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, al fine di dare concreta attuazione al disposto della Legge 448/98, art. 31, commi 45 e seguenti.