

TRASFORMAZIONE DEL REGIME VINCOLISTICO” NEI PIANI DI ZONA AI SENSI DEI COMMI 45÷50 DELL’ART. 31 DELLA LEGGE 448/98 E SS.MM.II. – CANCELLAZIONE DEL REGIME VINCOLISTICO AI SENSI DEI COMMI 49-BIS E 49-TER – PROBLEMATICHE RELATIVE ALL’ASSESTAMENTO FINANZIARIO DEI PIANI DI ZONA.

RELAZIONE

Premessa

L’Amministrazione comunale di Sinnai ha inteso affrontare in maniera definitiva le problematiche, di carattere essenzialmente finanziario, dei vari Piani per l’Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.). A tal fine, con deliberazione di Consiglio n. 21/2012, è stato dato mandato al Settore Urbanistica per lo studio delle problematiche dei Piani affinché suggerissero possibili soluzioni.

Genericamente, in tutto il territorio italiano, si è verificato un sensibile scostamento dalle previsioni economiche dei Piani, sia per quanto concerne la spesa per l’acquisizione delle aree, maggiori costi di esproprio e generali connesse, sia per quanto concerne la realizzazione delle opere di urbanizzazione a causa degli imprevisti, dell’incremento dei prezzi in edilizia ma anche degli adeguamenti normativi e tecnologici.

Sovente, l’attuazione dei Piani è stata effettuata per stralci funzionali in un arco temporale molto ampio, contribuendo al verificarsi del notevole scostamento tra le previsioni di spesa contenute nello strumento urbanistico approvato e i costi a consuntivo. Al notevole scostamento hanno contribuito:

- da un lato, l’incertezza normativa sulla determinazione delle indennità di espropriazione delle aree, che ha causato l’insorgere di numerosi contenziosi e la smisurata crescita dei costi di acquisizione;
- dall’altro lato il notevole incremento dei prezzi delle aree e delle opere in edilizia che hanno contribuito all’incremento dei costi di acquisizione delle aree e di realizzazione delle opere di urbanizzazione;
- ancora, l’aggiornamento normativo e tecnologico delle opere che hanno determinato, per un verso un miglioramento della qualità e sicurezza, per un altro verso un notevole incremento dei costi di urbanizzazione.

L’emergere a consuntivo della spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni, o ancora da sostenere, imporrebbe normalmente di riconsiderare i corrispettivi versati dagli assegnatari, al momento dell’assegnazione dei lotti, cercando di contemperare l’interesse dell’Amministrazione alla propria integrità patrimoniale con l’esigenza di non imporre agli assegnatari un sacrificio superiore a quanto necessario e dovuto.

In realtà questa soluzione si rivela poco praticabile. Infatti, malgrado le convenzioni stipulate ormai da tempo con gli assegnatari prevedono la clausola del conguaglio, l’incameramento è sempre difficoltoso, spesso a causa dei probabili problemi di prescrizione dell’eventuale diritto del Comune a richiedere i conguagli.

Astrattamente si potrebbe anche pensare di richiedere un conguaglio del costo dell’area, ragguagliato ai costi effettivamente sostenuti da parte del Comune, con la contemporanea possibilità, senza ulteriori oneri, di ottenere la trasformazione del diritto di superficie in proprietà e, per gli assegnatari già titolari del diritto di proprietà, di sostituire l’originaria convenzione con una nuova, con la modificazione dei vincoli temporali e finanziari che limitavano fortemente l’alienazione e locazione degli alloggi. Secondo la normativa oggi vigente, per facilitare il processo di alienazione e di trasferimento dei diritti immobiliari, si potrebbe procedere con la cancellazione integrale del regime vincolistico e liberalizzare completamente i lotti dopo cinque anni dalla prima transazione.

Pertanto, più agevole è apparso al legislatore permettere ai Comuni di avvalersi della possibilità di applicare alle aree assegnate nei P.E.E.P. e ad essi assimilabili e ai P.I.P., il procedimento di modifica del regime giuridico di assegnazione.

Altra possibilità è quella, inoltre, di ricavare nuove risorse dalla cessione dei lotti liberi, dei nuovi lotti che dovessero essere ricavati nei Piani a mezzo di apposite varianti, nonché attraverso l’alienazione dei volumi per servizi strettamente connessi con la residenza.

Per quanto concerne il Comune di Sinnai, dalle verifiche in corso, con particolare riferimento al Piano di Zona principale, denominato “Sa Pira”, si rende necessario riequilibrare i quadri finanziari che stanno rivelando, a

consuntivo, alcuni scostamenti rispetto alle originarie previsioni di spesa. Ciò, principalmente a causa della mancata assegnazione delle volumetrie per servizi strettamente connessi con la residenza ancora in capo al Comune di Sinnai.

Le previsioni contenute nell'art. 31, commi 45 e seguenti della Legge 448/98, si inserivano nell'ambito di un processo di risanamento della finanza pubblica e della sostenibilità degli interventi pubblici intrapreso dal legislatore a partire dalla seconda metà degli anni novanta del secolo scorso, e volti ad incentivare un intenso programma di dismissione dei beni immobili pubblici.

Trasformazione del regime giuridico di assegnazione

Storicamente, nei piani adottati ai sensi della L. 167/62, come modificata dalla L. 865/71, le aree potevano essere cedute per una quota minima del 60% in diritto di superficie e per un massimo del 40% in diritto di proprietà (l'odierna formulazione dell'art. 35 della L. 865/71, comma 13°, consente invece di cedere tutte le aree in proprietà).

Nei Piani delimitati ai sensi dell'art. 51 della stessa L. 865/71, invece, tutte le aree dovevano essere cedute in diritto di superficie.

Il legislatore, con la Legge 28/12/1995, n. 549 (finanziaria '96) per fare fronte ad esigenze di carattere finanziario, ha per la prima volta messo mano all'annoso problema del riscatto a favore degli assegnatari delle aree concesse in diritto di superficie nei Piani di Zona per l'Edilizia Economica e Popolare ex L. 167/62 e L. 865/71 nonché nei Piani ad essi equiparati adottati con la procedura accelerata ex art. 51 della L. 865/71.

Pertanto, a partire dalla L. 549/95 (finanziaria '96), cui ha fatto seguito la L. 662/96 e, da ultimo la L. 448/98, art. 31 commi 45÷50, si è consentito ai Comuni di cedere in proprietà tutte le aree dei Piani di Zona già cedute in diritto di superficie, in cambio di un corrispettivo 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 (40%), 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. Giova evidenziare che solo con l'entrata in vigore della legge 488, alla fine del 1998, il corrispettivo del cambio di regime è stato ridotto al 60% del valore espropriativo diminuito del corrispettivo già versato per la concessione del diritto di superficie (o di proprietà). Nella formulazione originaria della L. 549/95 il valore di riferimento era pari al 100% del valore di mercato dell'area, ciò che rendeva particolarmente onerosa e di difficile attuazione la trasformazione del regime vincolistico.

Le norme di cui alla L. 549/95, modificate dapprima con la successiva legge finanziaria (art. 3 commi 60 e 61 della L. 662/96) e poi dall'art. 31 commi 45÷50 della L. 448/98, disciplinano il procedimento ed i criteri per il calcolo del corrispettivo per la trasformazione del regime giuridico delle aree da diritto di superficie in proprietà, nonché per la trasformazione delle convenzioni relative alle aree già assegnate in diritto di proprietà ante L. 17/02/92 n. 179, con la sostanziale trasformazione del regime vincolistico (meno oppressivo e più realistico) in ordine soprattutto alla durata temporale degli stessi vincoli (30 anni dalla data della prima convenzione); convenzione che si rivela più vantaggiosa per gli assegnatari, poiché abroga i vincoli decennali, ventennali e quelli perpetui all'alienazione e locazione degli immobili edificati sulle aree P.E.E.P., sostituendoli con un nuovo vincolo trentennale consistente nell'imposizione da parte del Comune dei prezzi massimi di cessione e canoni massimi di locazione, vincolo che cessa allo scadere dei trent'anni (calcolati a partire dalla data della prima convenzione di assegnazione), liberalizzando del tutto il diritto dei proprietari sugli immobili; la norma, di cui all'art. 18 del D.P.R. 380/2001 (ex art. 8 L. 10/77), non impone vincoli specifici in ordine ai requisiti soggettivi degli acquirenti gli immobili dagli assegnatari; le innovazioni della normativa sopra richiamata, possono così sintetizzarsi:

- è offerta al Comune la possibilità di trasformare in piena proprietà il precedente diritto di superficie o il precedente diritto di proprietà gravato da vincoli, con un nuovo regime in proprietà a condizioni più favorevoli che in passato;
- non spetta più all'U.T.E., ora Agenzia del Territorio, bensì all'Ufficio tecnico comunale, la competenza a determinare il corrispettivo dovuto per la trasformazione;
- non occorre una deliberazione condominiale che renda "obbligatoria" per tutti i condomini la trasformazione, essendovi, piuttosto, la possibilità di procedere alla trasformazione per singole unità immobiliari;
- la trasformazione è un atto facoltativo del privato, su propria richiesta o derivante da una proposta direttamente formulata dal Comune.

Giova ricordare inoltre che, ai sensi dell'ultimo alinea del comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98, gli oneri per la trasformazione del regime giuridico non possono in nessun caso superare quanto sarebbe dovuto allo stesso momento per la cessione in proprietà della stessa area.

Si tratta di una disciplina innovativa, che, se da un lato consente agli Enti Locali di fare cassa, alienando la nuda proprietà di aree delle quali, sostanzialmente, non rientreranno mai nella disponibilità, dall'altro concede condizioni di favore agli assegnatari che, sottoscrivendo la nuova convenzione (anche quelli già cessionari in proprietà, prima dell'entrata in vigore della L. 179/92), oltre ad acquistare la piena proprietà degli alloggi, soggiacciono ad una normativa vincolistica meno stringente delle precedenti. Infatti, i nuovi vincoli all'alienazione e locazione degli alloggi sono protratti per un periodo di tempo di trent'anni diminuito del tempo trascorso fra la data dell'originaria concessione del diritto di superficie (o proprietà) e la data di stipulazione della nuova convenzione. Trascorso questo periodo di tempo, viene meno ogni vincolo di qualsivoglia natura, in particolare riguardo al prezzo di alienazione dell'immobile o al canone di locazione. Anche entro il periodo di tempo in cui il vincolo permane è consentita l'alienazione o la locazione dell'alloggio. Il vincolo consiste, infatti, nell'imposizione, da parte del Comune, di prezzi di cessione e canoni massimi di locazione secondo le convenzioni tipo regionali di cui agli art. 7 e 8 della L. 10/77 ora art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, commi 1, 4 e 5, con successive modifiche ed integrazioni..

L'analisi degli atti stipulati con gli assegnatari ha rivelato che varie convenzioni in proprietà con gli autocostruttori, benché stipulate dopo l'entrata in vigore della L. 179/92, recavano ancora la precedente disciplina vincolistica.

Infatti, prima della vigenza della L. 179/92, il regime della convenzione era articolato in un primo periodo, di dieci anni dalla data di stipulazione, durante il quale era assolutamente vietata sia l'alienazione che la locazione dell'alloggio; un secondo periodo, da dieci a vent'anni, durante il quale cessione e locazione erano consentiti solamente ai prezzi e canoni fissati imperativamente dal Comune, a pena di nullità delle clausole difformi, e solo nei confronti di soggetti in possesso dei requisiti, di legge e regolamentari per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata; trascorsi, infine, i vent'anni, permaneva un vincolo perpetuo per il quale, in caso di alienazione dell'alloggio, l'assegnatario alienante sarebbe stato costretto in ogni caso a corrispondere al Comune la differenza fra il prezzo di mercato dell'area, rilevato al momento della cessione e quanto pagato a titolo di costo area al momento dell'assegnazione. Si trattava evidentemente di un assetto proprietario particolarmente gravoso, cui ha posto rimedio la L. 179/92 che, all'art. 20, ha abrogato detti vincoli sostituendoli con un unico limite temporale di cinque anni dalla stipulazione dell'atto di cessione, durante i quali la cessione e locazione degli alloggi sono consentiti, previa autorizzazione (regionale per gli alloggi realizzati con i mutui ex L. 457/78), solo in casi di gravi e documentati motivi. Allo scadere dei cinque anni viene totalmente liberalizzata l'alienazione e locazione degli alloggi.

Come detto, alcune delle convenzioni stipulate dal Comune per la cessione in proprietà dopo l'entrata in vigore della disciplina di cui all'art. 20 della L. 179/92 prima e dopo l'entrata in vigore della L. 662/96 poi, non hanno recepito la nuova disciplina vincolistica, continuando a riportare i precedenti più gravosi vincoli.

Una soluzione per il recupero delle risorse finanziarie è quella di sfruttare le possibilità offerte dalla trasformazione in diritto di proprietà del regime giuridico delle aree già concesse in diritto di superficie, o dalla modifica delle convenzioni per la cessione del diritto di proprietà stipulate ante L. 179/92, ai sensi della norma su richiamata, il cui corrispettivo è fissato nel 60% del prezzo di esproprio (prima ai sensi dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del D.L. 333/92, convertito in Legge 359/92, ora ai sensi dell'art. 2, comma 89, lettera a, della L. 24/12/2007, n. 244), al momento della trasformazione, delle medesime aree diminuito degli oneri rivalutati (incidenza costo area e relative spese generali) già versati per la concessione del diritto di superficie o di proprietà.

Appare, pertanto, particolarmente vantaggioso proporre a tutti gli assegnatari la stipulazione della convenzione modificativa integrativa di cui al comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98 poiché, in cambio di un corrispettivo commisurato, come detto, al conguaglio del costo dell'area, essi ottengono la sostituzione dei vecchi vincoli con il nuovo limite trentennale, decorrente dalla data della prima convenzione, durante il quale gli alloggi possono essere ceduti e locati ai prezzi stabiliti dal Comune e in favore di soggetti in possesso dei requisiti di legge e regolamentari (con riferimento al reddito e all'impossidenza) per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata; trascorso il termine trentennale, gli assegnatari possono liberamente disporre dell'immobile in maniera piena e illimitata.

Ancora più vantaggiosa, secondo l'attuale formulazione della normativa, per facilitare il processo di alienazione e di trasferimento dei diritti immobiliari, è la soluzione di procedere con la cancellazione integrale del regime vincolistico e liberalizzare completamente i lotti dopo cinque anni dalla prima transazione a fronte di un corrispettivo da calcolarsi in percentuale a quello determinato in applicazione del comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98.

Ai sensi del comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98, le aree oggetto di trasformazione di cui al comma 45 del medesimo articolo devono essere sostituite da una nuova convenzione ex art. 8 L. 10/77 (ex lege Bucalossi) i cui vincoli devono avere una durata pari a quella massima prevista da queste ultime disposizioni diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della prima convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie e quella di stipulazione della convenzione integrativa.

Anche per le nuove assegnazioni in proprietà, ai sensi dell'art. 35 della Legge 865/71 comma 13°, che richiama i contenuti della convenzione di cui all'art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, commi 1°, 4° e 5° (ex art. 8, commi 1°, 4° e 5° della L. 10/77) ad integrazione di quelli di cui all'art. 35 medesimo, le convenzioni con gli assegnatari sono stipulate con vincoli validi per un periodo di trent'anni, durante i quali l'alienazione e la locazione dei fabbricati edificati sono consentite alle condizioni, prezzi e canoni massimi determinati dal Comune; la durata temporale dei vincoli di cui alla convenzione ex art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 può variare da un minimo di anni venti ad un massimo di anni trenta, da qui la durata temporale in anni trenta per le convenzioni ex art. 35 della L.865/71 ai sensi del comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm..

Un'ulteriore soluzione per il recupero delle risorse finanziarie è quella di sfruttare le possibilità offerte dalla trasformabilità urbanistica dei Piani con il recupero di nuovi volumi e lotti sia per residenze che per servizi strettamente connessi con la residenza, da assegnare in diritto di proprietà.

Aggiornamenti normativi e richiami giurisprudenziali

Per maggiore chiarezza e per valutare le possibilità offerte all'Amministrazione e ai cittadini si ritiene necessario richiamare alcuni aggiornamenti normativi e alcuni riferimenti giurisprudenziali.

L'art. 31 commi dal 45 al 50 della Legge 23/12/1998 n. 448 è stato integrato e modificato, in ultimo, dalle seguenti disposizioni:

- comma 3-bis dell'art. 5 della L. 106/2011 (conversione in Legge del Decreto Sviluppo n. 70 del 13/05/2011) che introduce i commi 49-bis e 49-ter all'art. 31 della Legge 448/1998, di seguito riportati:
 - ✓ «49-bis. *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, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;*
 - ✓ *49-ter. Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni di cui all'articolo 18 del testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.;*
- comma 16-undecies dell'art. 29 del D.L. 29/12/2011 n. 216 (cd Decreto Milleproroghe 2011) coordinato con la Legge di conversione 24/02/2012, n. 14, che stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2012, la percentuale di cui al comma 49 bis dell'art. 31 della L. 23/12/1998 n. 448, è stabilita dai Comuni.

La Legge Regionale n. 12 del 30/06/2011, pubblicata sul BURAS in data 05/07/2011, all'art. 18, comma 32 prevede che: *In deroga alla normativa regionale e comunale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona già convenzionati è consentito in tutto o in parte convertire le volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza realizzate o da realizzare, di cui all'articolo 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, in volumetrie residenziali, a condizione che le unità abitative così realizzate siano cedute a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale 30.12.1985, n. 32 (Fondo per l'edilizia abitativa), o dalla legge regionale n. 3 del 2008 in materia di edilizia agevolata.*

La Legge Regionale 21/11/2011 n. 21, pubblicata sul BURAS in data 29/11/2011, art. 21 integra il comma 32 dell'art. 18 della L.R. 30/06/2011, n. 12 aggiungendo il seguente periodo: *“Lo strumento attuativo si considera automaticamente variato all'atto del rilascio del relativo permesso di costruire o di denuncia di inizio di attività da parte degli aventi diritto”.*

Con la Sentenza n. 348 del 24/10/2007 della Corte Costituzionale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5-bis L. 359/92 e, in via sequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 327 del 2001 modificato, pertanto, con Legge n. 244 del 2007 (art. 2, comma 89).

Ai sensi dell'art. 2, comma 89, lettera a, della L. 24/12/2007, n. 244, l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25%.

Con parere n. 49/2008 la Sezione regionale di controllo per L'Emilia Romagna afferma che dopo la pronuncia della Corte Costituzionale sulla illegittimità dell'art. 5-bis della L. 359/92 e dell'art. 37, commi 1 e 2, del

DPR 327/2001, non può più ritenersi operante, nell'art. 31, comma 48, della L. 448/98, un rinvio formale all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del D.L. 333/92, convertito in L. 359/92.

Con parere n. 1/2009 la Sezione regionale di controllo per la Lombardia afferma che nella determinazione del corrispettivo di trasformazione di cui al comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98 deve prendersi a base di calcolo il valore venale del bene ai sensi del combinato disposto dell'art. 31, comma 48, della legge finanziaria per il 1999 e dell'art. 2, comma 89, della legge finanziaria per il 2008.

Con parere n. 2/2009 la Sezione regionale di controllo per la Puglia ribadisce quanto sostenuto dalla Sezione Emilia Romagna ritenendo che dopo la pronuncia della Corte Costituzionale può ritenersi venuta meno ogni ragione per ricorrere al disposto dell'art. 31, comma 48, della L. 448/98. Afferma che per una congrua quantificazione del corrispettivo da richiedere all'acquirente dell'area P.E.E.P., dovrà operarsi una obiettiva e razionale valutazione del bene oggetto della cessione, che sostituisca quella ricavabile dal ricorso formale alle norme espresse.

Con parere n. 426/2010 la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna conferma il proprio orientamento già espresso nel parere n. 49/2008.

Con parere n. 5/2011 la Sezione regionale di controllo per la Sardegna rimette la questione relativa alla determinazione della misura del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà alle Sezioni riunite della Corte dei Conti.

Con parere reso con deliberazione n. 5/2011/PAR in data 12/01/2011, le sezioni riunite della Corte dei Conti stabiliscono che in fase di determinazione del corrispettivo di cambio di regime giuridico non si possa far più riferimento al prezzo di esproprio di cui all'art. 5-bis della L. 359/92 ma si debba tener conto del valore venale delle aree ai sensi e per gli effetti delle nuove disposizioni in materia di espropriazioni, e precisamente: *“il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 865/71, deve essere determinato dai comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri concessori del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60% al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24/12/2007, n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47”*.

Per quanto sopra, pertanto, il riferimento di base per la determinazione del costo di cambio regime giuridico è il valore di mercato delle aree, come indicato dalle sezioni riunite della Corte dei Conti. Questo, rispetto alla normativa di cui all'art. 31 della L. 448/98 nella stesura originaria, ha determinato un notevole incremento del corrispettivo dovuto per la trasformazione del regime vincolistico, rendendolo nuovamente poco appetibile per i cittadini. Ciò, ancor più alla luce dell'attuale crisi economica.

Lo stesso costo di acquisizione delle aree in procedura espropriativa, secondo la normativa oggi vigente, si ritiene debba essere presa a riferimento per la determinazione del prezzo di assegnazione dei lotti liberi.

Appare importante segnalare che, a chiarimento della norma, stante il tempo trascorso dalla sua originaria formulazione, il Ministero dei LL.PP. in merito all'applicazione della L. 448/98, ha precisato quanto segue:

- i Comuni possono cedere in proprietà le aree P.E.E.P. già concesse in diritto di superficie, a prescindere dalla data di stipulazione della precedente convenzione;
- il Comune può deliberare di cedere in diritto di proprietà, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48, anche le aree già concesse in diritto di superficie, sulle quali non sia stato ancora ultimato l'intervento edificatorio o non sia stato ancora iniziato.

Soluzioni proposte

Il quadro di riferimento normativo su richiamato, ha determinato una radicale nuova impostazione delle procedure di trasformazione del regime giuridico di assegnazione con nuove possibilità sia per i cittadini che per la Pubblica Amministrazione per quanto concerne le volumetrie residenziali e per servizi strettamente connessi con la residenza nei P.E.E.P. e negli interventi ad essi assimilabili anche al di fuori dei P.E.E.P..

Per le summenzionate ragioni, si ritiene di proporre agli assegnatari, sia in diritto di superficie che in proprietà, la trasformazione del regime giuridico delle aree loro concesse, in cambio di un corrispettivo previa sottoscrizione di una nuova convenzione integrativa e modificativa di quella originariamente stipulata, come segue:

- **trasformazione del regime vincolistico con la stipulazione di una nuova convenzione con regime vincolistico trentennale ai sensi dei commi 45÷50 dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm. e versamento del corrispettivo determinato ai sensi del comma 48;**
- **cancellazione del regime vincolistico, col presupposto fondamentale che sia stato attuato l'intervento edificatorio in conformità alla convenzione di assegnazione, previo versamento del corrispettivo determinato in applicazione dei commi 48 e 49-bis dell'art. 31 della L. 448/98, ad integrazione del corrispettivo di cui al punto precedente, determinato sulla base dei criteri di seguito indicati.**

Ai sensi dell'art. 35 della L. 865/71, i corrispettivi per le assegnazioni possono essere dilazionati fino a 15 annualità costanti maggiorate degli interessi calcolati ad un tasso pari alla media dei rendimenti lordi dei titoli del debito pubblico soggetti a tassazione accertata dalla Banca d'Italia per il secondo mese precedente la data di stipula della convenzione (Rendistato).

Per quanto sopra, malgrado nulla dica la norma in ordine alla dilazione dei pagamenti dei corrispettivi di trasformazione e cancellazione del regime vincolistico, ma contestualmente non vietandolo, si propone il seguente criterio: 25% in acconto contestualmente all'adesione e tre rate semestrali pari al 25% ciascuna maggiorate degli interessi calcolati ad un tasso pari alla media dei rendimenti lordi dei titoli del debito pubblico soggetti a tassazione, accertato dalla Banca d'Italia per il secondo mese precedente la data di stipulazione della convenzione (Rendistato), previa presentazione di opportuna garanzia.

L'art. 35 della L. 865/71 stabilisce che il corrispettivo per la concessione del diritto di superficie o per la cessione in proprietà delle aree P.E.E.P. è pari alla quota parte, in termini volumetrici, del costo di acquisizione delle aree e del costo delle urbanizzazioni e delle spese generali del Piano. La nuova formulazione della norma prevede che il corrispettivo per la cessione in diritto di superficie sia pari al 60% del corrispettivo per la cessione del diritto di proprietà, ma con la precisazione che gli introiti complessivi dalle assegnazioni garantiscano la copertura di tutte le spese per l'attuazione del P.E.E.P..

Per la determinazione dei costi di assegnazione si rimanda, pertanto, ai piani finanziari dei singoli P.E.E.P.. Con lo studio dei piani l'Amministrazione procede anche alla redazione dei criteri per la determinazione dei costi di assegnazione dei lotti e dei relativi volumi. A tal fine nulla vieta di tener conto delle tipologie edilizie (lotti con fabbricati plurifamiliari o monofamiliare) delle superfici dei lotti in funzione della volumetria assegnata (in sostanza degli indici fondiari) etc..

Detto questo, si ritiene che il corrispettivo di trasformazione e cancellazione del regime vincolistico, nonché per le nuove cessioni, sia calcolato tenendo conto della volumetria assegnata con l'applicazione di alcuni correttivi sulla base dei criteri di seguito indicati.

Il periodo di crisi economica rende estremamente difficoltoso assegnare la volumetria per servizi strettamente connessi con la residenza ancora in carico al Comune di Sinnai, determinando nel contempo un mancato introito per le casse comunali.

Si ritiene opportuno permettere la riconversione di tale volumetria in residenziale abitativo, onde evitare di consumare ulteriore territorio con la trasformazione urbanistica di nuove aree per tale finalità, e assegnare i lotti a soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia abitativa economica e popolare a prezzi più vantaggiosi di quelli al libero mercato.

Le nuove possibilità offerte dai commi 49-bis e 49-ter dell'art. 31 della Legge 448/1998, relativamente alla cancellazione dei limiti di prezzo di locazione o vendita delle unità immobiliari realizzate nei P.E.E.P., prevedono che sia demandata all'Amministrazione Comunale la determinazione percentuale di cui al comma 49-bis dell'art. 31 citato.

Con deliberazione di Consiglio Comunale sono stati determinati i valori venali minimi delle aree fabbricabili per la limitazione del potere di accertamento in applicazione dell'Imposta Municipale Propria anno 2012.

La deliberazione di cui sopra stabilisce per le aree ante convenzionamento (non ancora trasformate), con indice territoriale di 1,20 mc/mq, un valore di € 4,00/mq, pertanto pari a € 35/mc.

Malgrado la crisi economica, i valori delle compravendite di aree fabbricabili sono superiori ai valori di cui alla deliberazione richiamata che sono da considerarsi minimi proprio per limitare gli accertamenti ed il contenzioso in fase di determinazione dell'IMU.

In attuazione della normativa di cui all'oggetto **deve** essere preso il valore di mercato effettivo e questo, sulla base delle informazioni acquisite dalla stessa Agenzia del Territorio, è superiore di circa il 50% rispetto ai valori di cui alla deliberazione richiamata.

In particolare, si è tenuto conto delle valutazioni fornite dall'Agenzia del Territorio in merito agli accertamenti sui valori delle transazioni immobiliari per lotti urbanizzati. Da qui, partendo dalla valutazione unitaria a metro cubo edificabile di un lotto urbanizzato si è stimato il valore unitario relativo ad un'area non ancora lottizzata e senza piano attuativo approvato.

È importante precisare che la norma, quando fa riferimento al corrispettivo di acquisizione delle aree in procedura espropriativa, intende il costo di acquisizione al libero mercato di un'area analoga ancora da trasformare urbanisticamente e, pertanto, non considerando la plusvalenza della sua trasformazione e i costi di urbanizzazione.

Fatte le considerazioni di cui sopra, e dalle informazioni acquisite, si ritiene congruo un costo di acquisizione di un'area con indice volumetrico territoriale (complessivo di volumetria privata e per servizi pubblici) di 1,20 mc/mq pari a circa 65÷70 €/mq.

Considerati i valori adottati per l'IMU, di cui alla deliberazione Consiliare citata e la valutazione di cui sopra che scaturisce dai dati forniti dall'Agenzia del Territorio, stante il periodo di crisi del mercato immobiliare, per le finalità di cui all'oggetto si ritiene congruo e prudentiale, anche alla luce del parere delle sezioni riunite della Corte dei Conti citata, un valore di € 55,00/mq. Tale valore deve poi essere riparametrato in funzione della sola volumetria abitativa e per servizi privati da assegnare ("€_{mc}" nella formula di calcolo di cui al comma 48 – valore unitario determinato escludendo dalla volumetria territoriale quella di destinare a servizi pubblici che rimane in capo al Comune). Si riportano alcuni esempi a maggior chiarimento:

- qualora l'indice territoriale sia di 1,20 mc/mq l'incidenza del costo a metro cubo territoriale è pari a € 55,00/1,20 mc/mc e, pertanto, pari a € 45,83;
- qualora la percentuale di volumetria destinata a servizi pubblici dello specifico P.E.E.P. di riferimento sia, ad esempio, del 15% il costo unitario della volumetria a libero mercato di cui al punto precedente, ripartito sulla sola volumetria privata diventa pari a € 45,83/0,85e, pertanto, pari a € 53,92.

In attuazione delle disposizioni di cui al comma 49-bis dell'art. 31 della L. 448/98, si propone che la riduzione percentuale dell'importo calcolato in applicazione del comma 48, ad integrazione del corrispettivo di trasformazione del regime giuridico calcolato ai sensi dello stesso comma, avvenga come segue:

- formula di calcolo di cui al comma 48 dell'art. 31 L. 448/98: $[(€_{mc} \times 0,60 \times V_{lotto}) - (C_a \times I_{istat})]$ (da adottare per la trasformazione del regime giuridico ai sensi dei commi 45÷47 dell'art. 31 della L. 448/98):

dove

- ✓ €_{mc} = valore unitario del volume fondiario al libero mercato;
- ✓ 0,60 = riduzione prevista dall'art. 31 comma 48 della L. 448/98;
- ✓ V_{lotto} = volume complessivo del lotto;
- ✓ C_a = contributo versato per la concessione dell'area;
- ✓ I_{istat} = indice di rivalutazione ISTAT del contributo versato per la concessione dell'area; in attuazione delle disposizioni di cui al comma 49-bis dell'art. 31 della L. 448/98, la riduzione percentuale dell'importo calcolato in applicazione del comma 48 avvenga come riportato nel dispositivo della presente deliberazione.
- valore immutato pari al 20% oltre il quinto e fino al completamento del decimo anno dalla data della prima convenzione di assegnazione (prima transazione);
- riduzione partendo dal 20% dal decimo anno dalla prima transazione fino allo 0% al compimento del trentesimo anno;
- la variazione percentuale si abbia di anno in anno con riduzione di un punto percentuale per ogni anno intero trascorso dalla prima assegnazione oltre il decimo e con un minimo di € 500,00;
- costo di acquisizione delle aree interessate dai Piani di Zona in oggetto, partendo dai valori di mercato ad oggi, e pari a € 55,00/mq, ripartito a metro cubo edificabile e uguale per tutti i piani a unità di volume;
- applicazione di un correttivo al costo unitario di cui sopra in funzione della superficie del lotto, a parità di volume assegnato, calcolato attribuendo al metro cubo del lotto di dimensioni maggiori un valore superiore rispetto a quello del lotto di dimensioni minori, pari al 30% per ogni 100 punti percentuali di differenza tra la dimensione del lotto minore e quella del lotto maggiore, percentuale calcolata con riferimento al lotto di dimensioni più piccole;
- in alternativa al criterio di cui all'alinea precedente, applicazione di un correttivo al costo unitario in funzione dell'indice fondiario del lotto, qualora il volume assegnato non sia uguale per tutti i lotti, calcolato attribuendo al metro cubo del lotto con indice fondiario minore un valore superiore rispetto a quello del lotto con indice fondiario maggiore, pari al 30% per ogni 100 punti percentuali di differenza tra l'indice fondiario maggior e quello minore, percentuale calcolata con riferimento al lotto di indice fondiario maggiore;
- costo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a metro cubo edificabile, calcolati come segue:
 - ✓ oneri di urbanizzazione primaria e spese generali per l'attuazione del piano calcolati come sommatoria dei costi effettivamente sostenuti dall'Amministrazione comunale per la realizzazione delle opere esistenti, aggiornati con l'applicazione degli indici ISTAT, e dei costi ancora da sostenere per il completamento delle opere e il rifacimento di quelle vetuste conformemente alle norme attualmente vigenti sui LL.PP.; valore da calcolarsi con atto gestionale da parte del Responsabile del Settore Urbanistica, comunque, non inferiore ai costi che normalmente vengono sostenuti attualmente per un Piano Attuativo di pari caratteristiche;
 - ✓ contributo oneri di urbanizzazione secondaria sulla base delle tabelle parametriche vigenti per tutto il territorio comunale e riferite alle zone di espansione "C" del P.U.C. vigente;

Si propone, inoltre, che:

- i lotti dei Piani di Zona non ancora assegnati, nonché i nuovi lotti che dovessero essere individuati negli stessi Piani a seguito di variante urbanistica, siano ceduti in piena proprietà come consentito dalla vigente formulazione dell'art. 35 della L. 865/71;
- per i fabbricati o lotti plurifamiliari, qualora la richiesta di acquisto in proprietà pervenga da uno soltanto o da una parte dei condomini dell'edificio P.E.E.P., l'Ufficio comunale, prima di procedere nei confronti dei richiedenti, estenderà l'offerta delle condizioni per il suddetto acquisto a tutti i condomini in modo da poter stipulare, ove possibile, una sola convenzione per lotto;
- debbano essere a carico dell'acquirente l'onere di fornire al Comune la tabella millesimale approvata dal condominio ai fini della ripartizione del corrispettivo tra tutti i condomini, nonché l'onere di fornire la documentazione tecnica per la stipulazione della nuova convenzione, da sottoporre al visto di congruità tecnica del responsabile dell'ufficio comunale preposto;
- sia concessa piena liberatoria, ovvero di riconoscere la piena titolarità del diritto ai soggetti già detentori di un diritto di superficie acquisito in mancanza della necessaria autorizzazione, da rilasciarsi da parte dell'Autorità competente, previa verifica della sussistenza dei requisiti di legge per l'assegnazione di aree in diritto di superficie nei P.E.E.P.;
- i lotti per servizi strettamente connessi con la residenza ancora in capo all'Amministrazione comunale siano ridestinati alla realizzazione di unità abitative e assegnati con nuovo specifico bando di concorso, sulla base del regolamento vigente per l'assegnazione dei volumi per edilizia economica e popolare e sulla base di criteri di cui alla presente deliberazione.

Si propone di stabilire che con il versamento del corrispettivo totale di cui ai commi 48 e 49-bis, sia stipulato un atto per la cancellazione sia dei vincoli sui prezzi di vendita e locazione che quello sui requisiti dei soggetti acquirenti stabilito con deliberazioni consiliari precedenti, a condizione che l'intervento sia stato attuato nel rispetto dei vincoli di cui alla convenzione di assegnazione originaria; non si ritiene possa essere ammessa la cancellazione totale del regime vincolistico per i lotti non ancora edificati e per i lotti per i quali sia stata avviata la procedura di revoca dell'assegnazione per inottemperanza e grave violazione dei patti contrattuali e di legge.

Sinnai, li 23 novembre 2012

Il Funzionario tecnico
Ing. Massimiliano Schirru