

COMUNE DI SINNAI
Cap. 09048 - Provincia di Cagliari
ASSESSORATO ALL'URBANISTICA

05/03/2014

*ILLUSTRAZIONE DELLE
PROBLEMATICHE GENERALI E
SPECIFICHE SULLA
TRASFORMAZIONE DEL REGIME
GIURIDICO NEI P.E.E.P. E NEL
P.I.P. E FONDAMENTI NORMATIVI*

ILLUSTRAZIONE DELLE PROBLEMATICHE GENERALI E SPECIFICHE SULLA TRASFORMAZIONE DEL REGIME GIURIDICO NEI P.E.E.P. E NEL P.I.P. E FONDAMENTI NORMATIVI

Oggetto: trasformazione del regime giuridico di assegnazione e del regime vincolistico nei Piani di Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.) e nel Piano per gli insediamenti produttivi.

1. PREMESSA

Prima di procedere con l'illustrazione delle problematiche specifiche riscontrate nel territorio del Comune di Sinnai in riferimento alla procedura di trasformazione del regime giuridico negli ambiti di edilizia economica e popolare e nel piano per gli insediamenti produttivi, si ritiene utile illustrare preliminarmente le problematiche di carattere generale che hanno anche ispirato il legislatore al fine di permettere agli enti di perseguire e garantire, quale obiettivo minimo, l'equilibrio finanziario dei Piani di iniziativa pubblica.

Le Amministrazioni comunali devono affrontare in maniera definitiva le problematiche, di carattere essenzialmente finanziario, dei Piani di Zona o Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.) e, sovente, anche dei Piani per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.); esse sono spesso accentuate dalle lunghe vicende amministrative e giurisdizionali dovute, in gran parte, alla lunga vacanza nell'ordinamento di una precisa disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità, soprattutto riguardo ai criteri per il calcolo delle indennità di espropriazione dei suoli edificabili.

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.**

L'innescarsi spesso di un diffuso contenzioso, anche in conseguenza delle decisioni dei giudici e delle onerose transazioni cui i Comuni si sono trovati ad addivinare, ha comportato lo **sforamento delle previsioni di spesa** per l'attuazione dei P.E.E.P., soprattutto relativamente ai costi di acquisizione delle aree, spese legali etc..

In genere, il **superamento delle previsioni di spesa** si è anche avuto in ordine ai costi di realizzazione delle opere di urbanizzazione. Ciò, per i seguenti principali motivi:

- le stime effettuate in sede di redazione dei Piani erano basate sui costi di analoghe opere appena realizzate nel territorio comunale e, pertanto, da ritenersi di larga massima non essendo stati redatti i progetti esecutivi delle specifiche opere di urbanizzazione;
- il tempo trascorso tra la redazione dei Piani, l'adozione e la loro definitiva approvazione (in alcuni casi anche anni) era tale da rendere non più attendibili le stime allegate ai Piani stessi, in particolare nei decenni '70 e '80 in cui il tasso di inflazione era decisamente marcato;
- le opere, in molti casi non ancora completate, venivano realizzate per stralci funzionali in un lasso temporale molto ampio, in funzione del programma pluriennale di attuazione dei piani e delle assegnazioni effettuate o programmate per il breve periodo (ciò comportava la necessità di un adeguamento dei piani finanziari in funzione dei singoli interventi programmati se non anche un sostanziale adeguamento tecnico progettuale delle opere);
- le modifiche normative, le innovazioni tecnologiche e le scelte diverse sulla tipologia di alcune opere intervenute nel corso degli ultimi vent'anni, hanno comportato un incremento dei costi rispetto alle previsioni superiori al semplice aggiornamento ISTAT dei prezzi.

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.**

Quanto sopra consegue semplicemente dalla necessità minima di equilibrare i costi complessivi sostenuti dall'Amministrazione comunale per l'attuazione di ogni singolo P.E.E.P. con l'introito avuto con l'assegnazione delle aree, in diritto di superficie o in proprietà. La mancata copertura dei costi con l'introito dalle assegnazioni, o i contributi pubblici finalizzati, può comportare danni di natura patrimoniale per l'Ente.

In realtà, questa soluzione si è rivelata poco praticabile. Infatti, malgrado le convenzioni stipulate ormai da tempo con gli assegnatari dovrebbero prevedere 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 la 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 relativamente ai costi di cessione e locazione degli alloggi e liberalizzare completamente gli immobili dopo cinque anni dalla prima transazione, ai sensi dei commi 49-bis e 49-ter dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm.ii.**

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 nei 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, spesso ancora in capo all'amministrazione comunale, se non in toto almeno in parte. Procedura già in atto nei P.E.E.P. del 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.

Ai fini della trattazione, considerato che trattasi di Piani (P.E.E.P. e P.I.P.) che hanno ad origine la stessa fonte normativa (L. 22/10/1971, n. 865 e ss.mm.ii.) e che le regole attuative sono in parte ambivalenti, così come le regole sulla trasformazione del regime vincolistico in riferimento all'art. 3, commi 75÷81, della L. 549/95 così come integrati dai commi 60, 61 e segg. della L. 662/96 e ss.mm.ii., si ritiene utile illustrare contemporaneamente quale sia la base normativa e per i P.E.E.P. e per i P.I.P. e su quali elementi le due tipologie di Piani si possono differenziare.

2. TRASFORMAZIONE DEL REGIME GIURIDICO DI ASSEGNAZIONE NEI P.E.E.P..

2.1 Inquadramento normativo

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 06) **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 06), 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% 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 (**norma abrogata e indennità commisurata al valore di mercato delle aree, da intendersi, a parere dello scrivente come sarà chiarito più avanti, con riferimento a quelle non urbanizzate**), 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 stipulazione dell'atto di cessione delle aree. Giova evidenziare che solo con l'entrata in vigore della legge 448, 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, art. 3 comma 77, il valore di riferimento era determinato dall'Ufficio tecnico erariale (UTE), inteso comunemente come pari al 100% del valore di mercato dell'area, 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 ed impiegati verificatasi tra il mese

in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipulazione dell'atto di cessione delle aree. Tale valore rendeva particolarmente onerosa e di difficile attuazione la trasformazione del regime vincolistico. Con il comma 61 dell'art. 3 della L. 662/96 si è specificato che "Il comma 77 dell'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, deve interpretarsi nel senso che il prezzo delle aree trasformate è determinato dall'Ufficio tecnico erariale 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".

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 e successive modificazioni, 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 (20 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 ventennale consistente nell'imposizione da parte del Comune dei prezzi massimi di cessione e canoni massimi di locazione, vincolo che cessa allo scadere dei vent'anni calcolati a decorrere 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.

Il termine di durata dei vincoli, originariamente trentennale è attualmente ridotto a venti anni come disposto dalla lettera a) del comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98, lettera così come modificata dall'articolo 23-ter, comma 1-bis, legge n. 135 del 2012).

Da tenere a mente che la norma incide sul regime vincolistico di legge (vincoli di legge inderogabili se non previa specifica disposizione legislativa) e non sui vincoli regolamentari interni al Comune (vincoli pattizi, derogabili semplicemente previa adozione di apposito atto amministrativo).

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, se non direttamente senza vincoli qualora decorsi oltre venti anni dalla prima assegnazione; secondo la normativa oggi vigente vi è la possibilità di procedere anche con la cancellazione dei limiti di prezzo di locazione e vendita delle unità immobiliari previsti dalla convenzione ex lege Bucalossi (commi 49-bis e 49-ter dell'art. 31 della L. 448/98);
- non spetta più all'U.T.E., poi Agenzia del Territorio e ora Agenzia delle Entrate, 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 in proporzione alle quote millesimali;
- nelle cooperative a proprietà indivisa, la proprietà degli alloggi è della cooperativa stessa, essendo riservato ai singoli soci assegnatari il diritto di uso od abitazione. Pertanto, nell'ipotesi che il Comune decidesse di proporre la cessione della proprietà delle aree, già concesse in diritto di superficie, o di prospettare la sostituzione della precedente convenzione, stipulata in data anteriore all'entrata in vigore della L. 179/92, tali proposte si ritiene che debbano essere accettate dal proprietario delle abitazioni e, quindi, nel caso di cooperative a proprietà indivisa dalla cooperativa attraverso i suoi organi;
- la trasformazione è un atto facoltativo del privato, su propria richiesta o derivante da una proposta formulata direttamente dal Comune;
- 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 che i Comuni possono cedere in proprietà le aree nei P.E.E.P., già concesse in diritto di superficie, a prescindere dalla data di stipulazione della precedente convenzione. Ciò, a parere dello scrivente, fatta salva la condizione che l'assegnazione originaria non sia decaduta ex art. 1456 del C.C. (Clausola risolutiva espressa) o vi siano le condizioni per procedere con la decadenza dall'assegnazione per violazione grave dei patti convenzionali;
- sempre il Ministero dei LL.PP. in merito all'applicazione della L. 448/98, ha precisato che i Comuni possono 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. Anche in tale caso, a parere dello scrivente, fatta salva la condizione che l'assegnazione originaria non sia decaduta o vi siano le condizioni per procedere con la decadenza dall'assegnazione per violazione grave dei patti convenzionali.

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 al momento della trasformazione 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 dell'area di sedime 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 vent'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 spesso rivela 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. Ciò nella generalità dei Comuni.

Infatti, prima della vigenza della L. 179/92, il regime della convenzione era articolato in un primo periodo, di dieci anni dalla data di rilascio dell'abitabilità o agibilità (se mai richiesta e ottenuta), 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 calcolati in funzione dei criteri specificati in convenzione, 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. **Importante rimarcare che la decorrenza dei termini di dieci e venti anni, per i vincoli di cui appena detto, è dalla data di rilascio dell'agibilità/abitabilità. Termine, nella generalità dei casi, mai iniziato a decorrere per mancata richiesta o rilascio dell'agibilità/abitabilità.** 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 la locazione degli alloggi. Regime vincolistico valido per le convenzioni stipulate dall'entrata in vigore dell'art. 20 della L. 179/92 fino all'entrata in vigore della L. 662/96, con la quale il regime vincolistico, attualmente vigente, è stato portato a vent'anni dalla data di stipulazione della convenzione di assegnazione in proprietà.

í í

In conclusione, una soluzione per il recupero delle risorse finanziarie è quella di sfruttare le possibilità offerte dalla trasformazione del regime giuridico di assegnazione e del regime vincolistico in generale, ai sensi della norma su richiamata.

Al Comune, pertanto, in conformità alle normative citate, potrebbe apparire 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, all'integrazione del costo dell'area, essi ottengono la sostituzione dei vecchi vincoli con il nuovo limite ventennale (trentennale prima dell'entrata in vigore dell'art. 23-ter, comma 1-bis, legge n. 135 del 2012) durante il quale gli alloggi possono essere ceduti e locati ai prezzi stabiliti dal Comune e, ove specificato negli atti regolamentari, 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 tale limite temporale, gli assegnatari possono liberamente disporre dell'immobile in maniera piena e illimitata.

Ove non sia decorso il termine ventennale dall'originaria convenzione di assegnazione dell'area, 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 e ss.mm.ii. e dalle disposizioni di cui al 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.

Quanto sopra si intende proporre ex novo agli assegnatari, sia a quelli che hanno già provveduto alla trasformazione del regime vincolistico con la stipulazione della nuova convenzione ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 380/2001 in regime trentennale, ma ancor più a quelli che non hanno ancora formalizzato la trasformazione con la stipulazione dell'atto e per le recenti assegnazioni in proprietà con regime vincolistico ventennale (residenziale abitativo e per servizi strettamente connessi con la residenza).

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.

Importante rilevare che l'applicazione della disposizione di cui al comma 49-bis prescinde dalla trasformazione del regime giuridico da diritto di superficie in proprietà.

Paradossalmente, è data la possibilità di rimanere in diritto di superficie e contestualmente abrogare il regime vincolistico sui limiti di prezzo di vendita e locazione delle unità immobiliari. In sostanza, vi è la possibilità di cedere o locare la proprietà superficiaria dell'unità immobiliare abrogando i vincoli sui prezzi e senza la contestuale necessità di acquisire preliminarmente la piena proprietà dell'area.

Tale possibilità si ritiene comunque poco consigliabile sia per gli assegnatari che per il Comune poiché non determinerebbe un'abrogazione totale del regime vincolistico senza ottenere i dovuti vantaggi che tutta la normativa offre.

Unico vantaggio dell'applicazione del solo comma 49-bis restando in diritto di superficie sarebbe quello di corrispondere all'Amministrazione comunale un importo inferiore a quello necessario anche per l'acquisizione dell'area.

Nel Comune di Sinnai, inoltre, se si tiene conto che le assegnazioni sono state effettuate quasi integralmente da oltre vent'anni è pressoché scontato suggerire l'acquisizione della piena proprietà entrando nel regime di libero mercato, senza più vincoli.

Come detto, il su richiamato comma 49-bis, prevede la possibilità di cancellare i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché al canone massimo di locazione delle stesse *“ dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, í í ... La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo í ö*, sembrerebbe intendere che la possibilità sia offerta solo agli acquirenti (*“primo trasferimento”*) degli alloggi dai soggetti che li hanno realizzati in qualità di concessionari dal Comune in veste di soggetti attuatori, comportando quanto segue:

- la possibilità sarebbe offerta agli acquirenti dalle imprese che hanno realizzato gli alloggi in veste di soggetti attuatori individuati mediante bando pubblico per la realizzazione di interventi di edilizia economica e popolare; l'acquisto dell'alloggio sarebbe da intendere come primo trasferimento per la decorrenza dei cinque anni per potersi avvalere della possibilità di cancellare i vincoli sui prezzi per le vendite o locazioni successive;
- quanto sopra dovrebbe valere anche per l'acquisizione delle unità abitative da parte dei soci delle cooperative che li hanno realizzati in veste di soggetti attuatori individuati mediante bando pubblico per la realizzazione di interventi di edilizia economica e popolare;
- ancora, ai sensi del comma 49-ter citato, quanto sopra dovrebbe valere per la cancellazione dei vincoli per tutte le convenzioni ex art. 18 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii. anche al di fuori dei Piani di Edilizia Economica e Popolare e ad essi assimilati; in tal caso, comunque, è ben nota sia perché di comune prassi e sia poiché non previsto il divieto in legge, la possibilità di annullare la convenzione ex art. 18 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii. con il versamento degli oneri concessori commisurati al costo di costruzione nella misura valida alla data dell'annullamento dei vincoli; tale possibilità non è preclusa neppure per il concessionario che realizza l'intervento edilizio;
- la possibilità di cancellazione dei vincoli non si ritiene ammissibile, per ovvie ragioni, per le imprese e per le cooperative nei P.E.E.P. in quanto la loro finalità è quella di realizzare interventi che abbiano come destinatari determinati soggetti con requisiti di reddito ed impossidenza ben precisi e, pertanto, non sono essi stessi i destinatari degli interventi;
- detto quanto sopra, la norma non sembrerebbe applicabile ai soli soggetti auto costruttori nei P.E.E.P., assegnatari dei lotti direttamente dall'Amministrazione Comunale, che realizzano direttamente gli interventi per se stessi; tale limitazione sembrerebbe illogica nello spirito della legge finalizzata ad agevolare i trasferimenti immobiliari nella direzione dell'alienazione del patrimonio pubblico e della semplificazione amministrativa.

Quanto sopra si intende proporre ex novo agli assegnatari di tutti i P.E.E.P..

2.2 Schematizzazione opportunità

I vantaggi principali per gli assegnatari possono essere così riassunti:

1. trasformazione del regime di assegnazione dal diritto di superficie alla piena proprietà: modifica sostanziale del valore patrimoniale del bene con regime vincolistico residuo limitato nel tempo o addirittura decaduto per decorso del termine ventennale (in regime di libero mercato); per gli atti di assegnazione stipulati da oltre vent'anni la trasformazione contiene in se anche la fine del regime vincolistico; per gli atti più recenti vi è comunque la possibilità di abrogare il regime vincolistico con un'integrazione del corrispettivo dovuto all'Amministrazione comunale;
2. possibilità di locare o trasferire il bene (alienazione, donazione, successione, etc.) senza alcun regime vincolistico; con il regime in diritto di superficie l'assegnatario è proprietario dell'edificio ma non del suolo e allo scadere della concessione l'Amministrazione comunale rientra nella totale disponibilità dell'area e di quanto ivi realizzato diventando, pertanto, anche proprietario dell'edificio (di ciò gli assegnatari spesso non sono ben consapevoli);
3. per le assegnazioni già in proprietà con regime vincolistico antecedente alla L. 179/92 vi è la possibilità di procedere con la trasformazione e abrogazione del regime vincolistico che, in molti casi con le convenzioni stipulate, si trovano ancora all'anno zero non avendo richiesto e ottenuto l'agibilità;
4. per le eventuali assegnazioni già in proprietà con regime vincolistico trentennale, stipulate successivamente all'entrata in vigore della L. 662/96, art. 3, commi 60 e segg., la possibilità di procedere con la trasformazione (passando al regime ventennale) o abrogazione del regime vincolistico ai sensi del comma 49-ter dell'art. 31 della L. 448/98 vigente.

I vantaggi principali per l'Amministrazione Comunale:

5. semplificazione dei procedimenti amministrativi e riduzione dei carichi di lavoro. Riduzione/eliminazione degli adempimenti burocratici in merito ai controlli e alle verifiche nella gestione dei contratti di assegnazione: determinazione dei corrispettivi di locazione o vendita delle unità immobiliari; verifica requisiti acquirenti; applicazione sanzioni per inottemperanza ai patti contrattuali, con eliminazione dei costi connessi;
6. alienazione della nuda proprietà delle aree concesse in diritto di superficie, che di fatto non rientreranno mai nella piena disponibilità dell'Ente, con possibilità di introitare risorse finanziarie sia per ripianare perdite dovute ai costi di esproprio delle aree e ai costi di esecuzione delle opere di urbanizzazione, sia, volgarmente, per far cassa introitando risorse per nuovi investimenti, prioritariamente nello stesso ambito di zona per la riqualificazione urbanistica.

2.3 Alienazione dei volumi per servizi strettamente connessi con la residenza.

Come ben noto, nella redazione di un piano attuativo, secondo la normativa urbanistica regionale, la volumetria complessiva deve essere ripartita come segue, ai sensi e per gli effetti del Decreto Assessoriale agli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, n. 2266/U/83:

1. una quota non inferiore al 10%, di competenza dell'Amministrazione comunale, da destinare a servizi pubblici (facente parte del Patrimonio indisponibile del Comune);
2. una quota non inferiore al 20% da destinare a servizi strettamente connessi con la residenza (da intendersi come servizi privati di quartiere);
3. una quota non superiore al 70% da destinare a residenze.

Le Amministrazioni comunali, con l'esproprio delle aree per la redazione dei P.E.E.P. hanno acquisito l'intera volumetria disponibile e provveduto, sovente, all'assegnazione (in diritto di superficie o in proprietà) della sola volumetria residenziale.

Le volumetrie per i servizi privati di quartiere (s.s.c.r.), secondo la formulazione originaria della norma, andavano iscritte al Patrimonio indisponibile dell'Ente e potevano essere assegnate esclusivamente in diritto di superficie per un minimo di 60 e un massimo di 99 anni, rinnovabile.

Ora, con la formulazione vigente dell'art. 35 della L. 865/71 anche le volumetrie per s.s.c.r. possono essere assegnate in proprietà. Tale possibilità ha una notevole rilevanza sotto il profilo patrimoniale nel momento in cui le amministrazioni si dovessero ritrovare ancora in capo la volumetria per servizi strettamente connessi con la residenza, senza mai aver realizzato direttamente gli interventi o senza aver provveduto all'assegnazione e introitato le risorse corrispondenti.

Ora, ai sensi della Legge Regionale n. 12 del 30/06/2011 e ss.mm.ii. vi è la possibilità di convertire tali volumetrie in residenziale abitativo, con i principali vantaggi per l'utente, di seguito elencati:

4. soddisfare l'esigenza primaria dell'abitazione, senza necessità di acquisire nuove aree in esproprio per la realizzazione di nuovi P.E.E.P., evitando così di consumare ulteriore territorio con la trasformazione urbanistica, per soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia economica e popolare a prezzi più vantaggiosi di quelli al libero mercato;
5. alienare volumetrie iscritte al patrimonio disponibile del Comune che, a seguito della notevole crisi economica, difficilmente potrebbero essere assegnate per servizi privati di quartiere determinando nel contempo un mancato introito per le casse comunali;
6. incamerare risorse economiche dall'alienazione di tali volumetrie, reintroitando quanto già investito per l'attuazione dei piani e permettendo nuovi investimenti di riqualificazione degli stessi, e non solo.

Per quanto su detto i vari Piani attuativi devono essere analizzati sotto il profilo urbanistico-edilizio al fine di verificare le ipotesi di attuazione degli interventi per s.s.c.r. qualora disponibili o, in alternativa, di trasformare la destinazione d'uso di tali volumetrie in residenziale abitativo.

2.4 Piani di Edilizia Economica e Popolare ó Proposta d'integrazione dei criteri di cui alla deliberazione di C.C. n. 49/2012.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 49 del 28.11.2012 sono stati approvati gli indirizzi e i criteri per la 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., nonché per la cancellazione del regime vincolistico ai sensi dei commi 49-bis e 49-ter dello stesso art. 31.

Con gli indirizzi e i criteri di cui sopra si è sempre fatto riferimento alla durata trentennale del regime vincolistico in proprietà, con riferimento alle disposizioni del comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98.

Per quanto indicato in premessa, a seguito del mutato quadro normativo, l'applicazione dei criteri di cui alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 49/2012 deve essere effettuata tenendo conto della durata ventennale del nuovo regime vincolistico.

Si ritiene che vi sia la possibilità e la necessità di agevolare i processi di trasformazione del regime giuridico di assegnazione con l'eventuale cancellazione del regime vincolistico e con ulteriori facilitazioni in particolare per il versamento di quanto dovuto, anche con l'eliminazione di costi indiretti.

L'importo determinabile con la formula di cui al comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98, così come si evince dalla semplice lettura della norma, tiene conto esclusivamente di un calcolo dei costi di acquisizione aree e dei corrispettivi di trasformazione in funzione del parametro volume. Come ben noto, però, nel mercato immobiliare il costo per unità di volume è influenzato da numerosi altri fattori quali, ad esempio, dall'indice fondiario del lotto e dalla tipologia edilizia per citarne solo alcuni.

Anche in fase di applicazione dei parametri di cui alla deliberazione consiliare n. 49/2012 è emersa la necessità di stabilire criteri che tengano conto della tipologia edilizia, sul presupposto che il costo di acquisizione aree non possa avere lo stesso peso unitario sulle villette a schiera monofamiliari e sui fabbricati plurifamiliari.

Anche per quanto concerne il parametro correttivo in funzione della superficie del lotto e del volume, ovvero dell'indice fondiario di edificabilità, si ritiene necessaria una semplificazione utilizzando una formula univoca valida per tutti i piani e che tenga conto dell'indice fondiario medio; a tal fine si ritiene di proporre, in applicazione della formula di cui alla proposta seguente, di adottare quale indice fondiario medio quello tra i Piani di Zona di Sa Piraö e di Bellavistaö: $1,90 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

Per quanto sopra, prima di procedere con la determinazione dei corrispettivi, è necessario aggiornare i criteri di applicazione, possibilmente in via generale per tutti i P.E.E.P. e lasciando agli uffici preposti la definizione degli atti gestionali.

Proposte operative

Delle possibilità offerte dalla legislazione vigente, nonché dei contenuti di cui agli atti già adottati o da adottare da parte dell'Amministrazione comunale, si ritiene debba essere data ampia pubblicità agli assegnatari di alloggi, o unità immobiliari per s.s.c.r., mediante indizione di assemblea pubblica, invio di comunicazione scritta con i contenuti relativi ad ogni singolo lotto e, ove possibile, assegnatario e, eventualmente, mediante contatto telefonico diretto o appuntamento specifico per ulteriori chiarimenti.

Con le modalità sopra indicate, si propone di procedere con la sensibilizzazione dei cittadini alla trasformazione del diritto di superficie in proprietà in conformità alla normativa vigente. Così, oltre ai vantaggi dei

privati sulla cancellazione del regime vincolistico essendo trascorsi nella maggior parte dei casi oltre vent'anni dalle prime assegnazioni, vi è una riduzione degli oneri a carico del Comune, semplificando i relativi procedimenti amministrativi (gestione delle convenzioni, autorizzazioni per le cessioni, etc.) e permettendo di introitare risorse per nuovi investimenti, prioritariamente di riqualificazione nello stesso ambito in oggetto.

Si ritiene di dover sanare concedendo 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'authority competente (in via generale il Comune).

í ..

Per la determinazione del corrispettivo di trasformazione del regime giuridico, in base all'interpretazione della norma da parte dello scrivente, si dovrebbe prioritariamente ipotizzare di acquisire le aree in procedura espropriativa per la realizzazione di un nuovo P.E.E.P. analogo a quello di interesse.

Poiché la norma fa riferimento al costo di esproprio delle aree, si ritiene che tale costo debba essere riferito all'acquisizione dell'intero ambito territoriale prima della trasformazione, poiché in tale situazione l'Amministrazione comunale opera nel momento in cui deve attuare un intervento di edilizia economica e popolare. Solo successivamente all'acquisizione delle aree si dovrebbe procedere all'esecuzione delle opere di urbanizzazione e, pertanto, alla trasformazione irreversibile del territorio.

Nell'ambito di un Piano di Zona il corrispettivo di assegnazione dei lotti è determinato dalla somma dei costi sostenuti per l'acquisizione delle aree, per la loro urbanizzazione e per le spese generali. In un intervento di edilizia libera, il valore dei lotti urbanizzati è determinato dalla somma dei valori delle aree prima della trasformazione, dei costi di esecuzione delle opere di urbanizzazione, delle spese generali nonché dell'utile d'impresa o più genericamente della plusvalenza dovuta alla trasformazione urbanistica. Plusvalenza di cui, per i procedimenti in esame di trasformazione del regime giuridico, l'Amministrazione non dovrebbe tenere conto in quanto si tradurrebbe in un onere aggiuntivo a carico degli assegnatari.

Il ragionamento di cui sopra si fonda sul principio che l'Amministrazione pubblica acquisisce in procedura espropriativa le aree per edilizia economica e popolare per una finalità di interesse pubblico, senza agire alla stregua di un privato guadagnando sul valore di trasformazione e cessione dei lotti.

I costi di esecuzione delle opere di urbanizzazione sono spesso sostenuti dai soggetti attuatori in esecuzione diretta. In tal caso, la realizzazione delle opere, qualora completate e collaudate, non ha gravato sul bilancio comunale e le ditte assegnatarie se ne sono fatte carico qualunque potesse essere il costo finale, maggiore o minore del previsto in progetto.

Nel caso in cui le opere di urbanizzazione fossero state eseguite dall'Amministrazione comunale ma con oneri a carico degli assegnatari, l'Amministrazione avrebbe potuto richiedere i conguagli in funzione dei costi risultanti dalla contabilità finale. Qualora non l'avesse fatto entro i termini prescrizionali sarebbe decaduto il potere dell'Amministrazione di richiedere ed escutere i costi aggiuntivi.

Per le motivazioni di cui ai capoversi precedenti, con particolare riferimento al caso di esecuzione diretta delle opere da parte dei soggetti attuatori, si ritiene che per la determinazione del corrispettivo di trasformazione del regime giuridico non si debba tener conto del costo di esecuzione delle opere ma solo di quello di acquisizione delle aree intese non urbanizzate.

Il legislatore, comunque, ha dato la possibilità alle Amministrazioni pubbliche di permettere la trasformazione del regime giuridico e vincolistico nei P.E.E.P. con l'obiettivo principale di riequilibrare i costi sostenuti per la loro attuazione, con particolare riferimento alle vicissitudini sulle espropriazioni, potendo anche volgarmente far cassa introitando somme utili principalmente per la riqualificazione degli stessi Piani.

Non era sicuramente obiettivo del legislatore quello di far introitare somme ai Comuni per risanare i propri bilanci a carico dell'edilizia economica e popolare, come si evince dal parere della Corte dei Conti espresso in sezioni riunite e richiamato nella presente relazione.

L'importo determinabile con la formula di cui al comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98, così come si evince dalla semplice lettura della norma, tiene conto esclusivamente di un calcolo dei costi di acquisizione aree e dei corrispettivi di trasformazione in funzione del parametro volume. Come ben noto, però, nel mercato immobiliare il costo per unità di volume è influenzato da numerosi altri fattori quali, ad esempio, dall'indice fondiario del lotto e dalla tipologia edilizia per citarne solo alcuni.

Per quanto sopra, prima di procedere con la determinazione dei corrispettivi, è necessario stabilire con atto di natura regolamentare, i criteri di applicazione, possibilmente in via generale per tutti i P.E.E.P. e lasciando agli uffici preposti la definizione degli atti gestionali.

Pertanto, per quanto suddetto, si vogliono portare all'attenzione dell'Amministrazione comunale alcune modifiche ai criteri di cui alla deliberazione di C.C. n. 49/2012, come da proposta seguente.

Tali criteri si ritengono più equi, rispetto alla mera ripartizione volumetrica dei costi sostenuti per l'attuazione del Piano, in quanto tengono conto, oltre che dei volumi, anche di altri fattori.

Tra i parametri di cui tener conto per la determinazione del costo unitario a m³ si possono elencare:

- Destinazione d'uso dei volumi: residenziale abitativo o servizi strettamente connessi con la residenza. Allo stato attuale, tenuto conto della forte crisi economica del settore produttivo in generale e della possibilità di utilizzare in toto o in parte tale volumetria per abitazioni, si ritiene di non proporre alcuna differenziazione. Ciò, ancor più se si tiene conto che nel P.E.E.P. in esame la quasi totalità dei volumi per s.s.c.r. è già annessa alle abitazioni;
- Tipologia edilizia (T): unità monofamiliari isolate (1) o binate (2), villette a schiera (3), fabbricati in linea (4). In tal caso si ritiene che il valore unitario per le tipologie 1 e 2 debba essere superiore al valore per le tipologie 3 e ancor più rispetto alla 4. Si propongono i seguenti coefficienti correttivi al valore medio base di esproprio da utilizzare come moltiplicatori nella formula di cui al comma 48:
 - ✓ Tipologia a schiera, escluse le unità caposchiera quando libere su tre lati: **coefficiente 1,00:**
 - ✓ Tipologia a schiera, per le unità caposchiera quando libere su tre lati: **coefficiente 1,05:**
 - ✓ Tipologia monofamiliare isolata o bifamiliare binate quando libere su tre lati: **coefficiente 1,10:**
 - ✓ Tipologia in linea con condominio fino a 15 unità immobiliari: **coefficiente 0,95:**
 - ✓ Tipologia in linea con condominio superiore a 20 unità immobiliari: **coefficiente 0,90:**
 - ✓ Tipologie in linea con condominio compreso tra 16 e 20 unità immobiliari: **coefficiente compreso tra 0,94 e 0,90 per interpolazione lineare:**
- Indice fondiario dei lotti (I):
 - ✓ Indice fondiario di riferimento per il calcolo dei coefficienti relativi (Y): **Y = 1,90 m³/m²:**
 - ✓ Coefficiente per lotti con indice fondiario pari a quello di riferimento Y = 1,90 m³/m²: **1,00:**
 - ✓ Coefficiente per indice fondiario del lotto X: **1,00 + ((Y-X) x 0,15 / Y).**

í ..

Confermato il valore di riferimento per l'acquisizione delle aree di cui alla deliberazione del C.C. n. 49/2012, come costo di espropriazione della volumetria territoriale non trasformata, il valore da considerare nella formula di cui al comma 48 deve essere quello di cui alla deliberazione citata pesato in funzione dei parametri e coefficienti correttivi su indicati: si ottiene così il valore di p_{mc} da inserire nella formula sotto riportata, dato dal prodotto del costo di esproprio per i rispettivi coefficienti T e I di cui sopra.

La formula di calcolo di cui al comma 48 dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm.ii., da adottare per la trasformazione del regime giuridico ai sensi dei commi 45-47 dello stesso art. 31, è di seguito riportata: $[(p_{mc} \times 0,60 \times V_{lotto}) \div (C_a \times I_{istat})]$; dove:

- p_{mc} = valore unitario del volume fondiario al libero mercato (con riferimento all'incidenza di acquisizione area in procedura espropriativa sulla base dei valori vigenti al momento della trasformazione in funzione dei coefficienti correttivi di cui sopra);
- 0,60 = riduzione prevista dall'art. 31 comma 48 della L. 448/98 e ss.mm.ii.;
- V_{lotto} = volume complessivo del lotto;
- C_a = contributo versato per la concessione dell'area (sola quota parte relativa al costo di espropriazione delle aree);
- I_{istat} = indice di rivalutazione ISTAT (beni al consumo per famiglie, operai e impiegati) del contributo versato per la concessione dell'area.

L'importo poi determinato sulla base della formula di cui al punto precedente deve essere ripartito tra le unità immobiliari del lotto, sulla base delle quote millesimali.

Importante precisare che nella formula per il calcolo del corrispettivo di cui al comma 48, l'importo versato per l'assegnazione delle aree, da aggiornare con i coefficienti ISTAT, e da portare a detrazione, deve essere decurtato della quota di contributi pubblici ottenuti per tale fine. In sostanza, il concessionario, nella trasformazione/cancellazione del regime vincolistico, non può avvantaggiarsi del contributo pubblico ottenuto per l'assegnazione del lotto.

Per i lotti plurifamiliari con unità a schiera, non dotati di tabelle millesimali, si dovrà procedere come segue:

- Determinazione del corrispettivo calcolato con la formula di cui al comma 48, per l'intero lotto. La maggiorazione per le unità caposchiera libere su tre lati deve essere applicata per il numero delle unità caposchiera in proporzione al numero di unità complessive della schiera;
- Stipulazione di unico atto di trasformazione per l'intero lotto in caso di adesione complessiva;

- Stipulazione di atti per le singole unità abitative previo frazionamento e adozione degli atti tecnico urbanistici necessari per la cessione in proprietà dei su-lotti;
- Comunicazione del corrispettivo a tutti gli assegnatari del lotto, dando l'opportunità di una ripartizione dei costi di trasformazione in funzione di parametri diversi proposti dagli stessi assegnatari, fermo restando l'importo complessivo del lotto determinato e comunicato dall'Amministrazione comunale.

Per la determinazione dei criteri di calcolo del corrispettivo da versare per la cancellazione anticipata del regime vincolistico, in attuazione delle disposizioni di cui al comma 49-bis dell'art. 31 della L. 448/98, si propone che i criteri di cui alla deliberazione di C.C. n. 49/2012 siano mantenuti riparametrando la formula alla nuova durata ventennale del regime vincolistico anziché a trent'anni.

Con il versamento del corrispettivo, che sarà determinato con atto gestionale sulla base dei criteri che saranno specificatamente approvati con deliberazione del Consiglio Comunale, sarà stipulato un atto integrativo che prevede la cancellazione dei vincoli, a condizione che l'intervento sia stato attuato nel rispetto degli obblighi di cui alla convenzione di assegnazione; non si ritiene debba essere ammessa la cancellazione del regime vincolistico per i lotti non ancora edificati e in stato di decadenza per inottemperanza.

È opportuno precisare che, una volta decaduto il regime vincolistico, i successivi interventi edilizi saranno soggetti al pagamento degli oneri concessori in via ordinaria, con particolare riferimento al costo di costruzione.

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 stipulazione 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: 20% in acconto contestualmente all'adesione e quattro rate annuali pari al 20% 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 o, in alternativa come si dirà nella scheda seguente.

Si propone, inoltre, di agevolare i processi di trasformazione del regime giuridico in oggetto mediante forme di incentivazione e agevolazione nei pagamenti, nonché riducendo i costi indiretti.

Agevolazioni sul corrispettivo per la trasformazione del regime giuridico

Nel caso di adesioni nel corrente anno 2014, da formalizzarsi con il versamento del corrispettivo a saldo e la stipulazione dell'atto definitivo o con versamento dell'anticipazione minima del 20% e stipulazione dell'atto preliminare, è accordata una riduzione del 10% del corrispettivo complessivo dovuto.

Tale agevolazione è ridotta al 5% per le adesioni nel successivo anno 2015.

È nulla per le adesioni nelle ulteriori successive annualità.

Modalità di pagamento

L'importo per la trasformazione del regime giuridico/cancellazione del regime vincolistico potrà essere versato a saldo contestualmente alla stipulazione dell'atto di trasformazione del regime giuridico o ratealmente, come segue:

- 20% all'adesione alla proposta e prima della stipulazione dell'atto integrativo preliminare di trasformazione del regime giuridico;
- quattro rate del 20% ciascuna con scadenza annuale nelle date fissate come da prospetto seguente:
 - ✓ scadenza annuale fissata al 31 maggio di ogni anno per gli atti preliminari di trasformazione del regime giuridico stipulati nel primo semestre dell'anno;
 - ✓ scadenza annuale fissata al 31 ottobre di ogni anno per gli atti preliminari di trasformazione del regime giuridico stipulati nel secondo semestre dell'anno;
- il corrispettivo versato in acconto alla stipulazione del preliminare, pari al 20% dell'importo complessivo, avrà valore di caparra confirmatoria;
- Le singole rate dovranno essere 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 integrativa preliminare (Rendistato), con decorrenza dalla data di stipulazione dell'atto preliminare fino alla data di scadenza indicata in contratto per ogni singola rata;

- nel caso di pagamento in ritardo delle singole rate dovrà essere corrisposto l'importo integrativo di interessi maturato per il numero di giorni di ritardo, pari all'interesse legale per i primi 60 giorni e l'interesse moratorio al momento vigente dal 61° giorno in poi;
- il mancato versamento delle rate, anche di una soltanto, entro i dodici mesi successivi, fa decadere gli effetti del contratto preliminare stipulato e le somme fino a quel momento versate, se superiori al 20% del corrispettivo totale, saranno restituite per la parte eccedente il 20% che sarà trattenuta dal Comune quale caparra confirmatoria senza che il concessionario abbia nulla a pretendere;
- in caso di nuova successiva adesione, il corrispettivo dovuto sarà calcolato sulla base delle disposizioni e criteri vigenti in quel momento e il versamento della caparra confirmatoria trattenuta per l'adesione precedente potrà essere riconosciuta per la quota del 50% se la nuova adesione viene formalizzata entro i cinque anni successivi alla data del versamento di tale caparra;
- La stipulazione dell'atto definitivo di trasformazione del regime giuridico potrà avvenire solo ed esclusivamente a seguito del pagamento di quanto complessivamente dovuto all'Amministrazione comunale (compresi eventuali interessi e sanzioni per ritardato pagamento delle rate).

La mancata adesione nel corso del corrente anno potrebbe comportare, inoltre, l'applicazione dei nuovi corrispettivi da calcolarsi ai sensi delle disposizioni di legge e Comunali valide per le successive annualità.

3. TRASFORMAZIONE DEL REGIME GIURIDICO DI ASSEGNAZIONE NEI P.I.P..

Ragionamento analogo a quello fatto per i P.E.E.P. vale anche per i Piani per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.), facendo riferimento all'ulteriore specifica normativa di cui all'art. 3 comma 64 della L. 662/1996, così come integrato dal comma 1 dell'art. 11 della L. 273/2002 e ss.mm.ii..

L'art. 11 (*Disposizioni in materia di piani degli insediamenti produttivi*) della L. 273/2002, prevede, al comma 1, che il comma 64 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia sostituito dal seguente: "64. I comuni possono cedere in proprietà le aree già concesse in diritto di superficie nell'ambito dei piani delle aree destinate a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato con delibera del consiglio comunale, **in misura non inferiore alla differenza tra il valore delle aree da cedere direttamente in diritto di proprietà e quello delle aree da cedere in diritto di superficie, valutati al momento della trasformazione di cui al presente comma.** La proprietà delle suddette aree non può essere ceduta a terzi nei cinque anni successivi all'acquisto".

A parere dello scrivente, le disposizioni di cui alla norma su richiamata sembrerebbero non dare risposta a varie peculiarità della contrattualistica di assegnazione dei lotti in regime di diritto di superficie e in regime di proprietà ai sensi degli artt. 27 e 35 della L. 865/71.

In particolare le disposizioni sul criterio di calcolo del corrispettivo fanno sorgere alcune problematiche/quesiti di non semplice soluzione, di seguito esplicitati:

1. qualora l'Amministrazione comunale, al momento dell'istanza di trasformazione, disponga solo di assegnazioni in regime di proprietà avendo determinato i relativi prezzi, come deve essere calcolata o **la differenza tra il valore delle aree da cedere direttamente in diritto di proprietà e quello delle aree da cedere in diritto di superficie** o stante il fatto che non si dispone di lotti da assegnare in regime di diritto di superficie e tantomeno se ne dispone del relativo prezzo?;
2. la norma non tiene alcun conto del corrispettivo versato dalle ditte assegnatarie per la concessione del diritto di superficie, né in merito alla data di versamento e né in merito all'importo, a differenza di quanto disposto per il lotti residenziali dai commi 45÷50 dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm.ii.; questo aspetto, come vedremo, può essere causa di grande disparità di trattamento nella determinazione dei corrispettivi. Ad es., a parità di superficie di lotto, il corrispettivo per la trasformazione del regime sarebbe lo stesso qualunque sia il tempo trascorso dalla data dei versamenti del corrispettivo per l'assegnazione originaria e, pertanto, qualunque sia il periodo già sottoposto al regime vincolistico fino alla data della trasformazione;
3. la norma sembrerebbe non tenere in alcun conto delle assegnazioni in diritto di proprietà, stipulate con il regime vincolistico previgente all'entrata in vigore della L. 273/2002, ai sensi dell'art. 35 della L. 865/71 e, dopo l'entrata in vigore della L. 662/96 e ss.mm.ii., ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii. per quanto applicabile in ambito P.I.P.; per tali assegnazioni quale possibilità è offerta dalla legislazione vigente in merito alla trasformazione/cancellazione del regime vincolistico?
4. le antecedenti assegnazioni in regime di proprietà, con i vincoli stringenti contenuti nelle vecchie convenzioni, continuano a mantenere lo stesso regime vincolistico previsto negli atti o questi possono essere trasformati e cancellati in analogia ai lotti residenziali nei P.E.E.P.? oppure, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 11 della L. 273/2002 e ss.mm.ii. i vincoli previsti in tali convenzioni sono caducati ex lege?;

5. considerato che la norma prevede una sorta di integrazione del corrispettivo per l'assegnazione in proprietà del lotto già concesso in diritto di superficie, che tipo di contratto deve essere stipulato? Il regime vincolistico deve essere quello precedentemente previsto con le disposizioni di cui all'art. 3, commi 64 e seguenti della L. 662/1996, così come sostituiti dall'art. 31, commi 45÷50 della L.448/98 e ss.mm.ii.) o trattasi di cessione in proprietà con il solo ed unico vincolo di inalienabilità entro i primi cinque anni dalla trasformazione?;
6. in che cosa si differenziano, ai sensi delle disposizioni vigenti e dell'art. 11 della L. 273/2002 in particolare, i vincoli di legge rispetto a quelli pattizi ai sensi delle disposizioni regolamentari del Comune?;
7. le norme e i divieti operano esclusivamente per il trasferimento dell'area, oppure anche per il trasferimento della costruzione realizzata sull'area?.

í ..

Per poter rispondere e ipotizzare una soluzione, si ritiene necessario effettuare un breve excursus delle disposizioni normative succedutesi nel tempo ed effettuare alcune considerazioni, come segue.

La Legge 22/10/1971, n. 865, all'art. 27 prevede la possibilità per i Comuni dotati di strumenti urbanistici generali di adottare un Piano per gli Insediamenti Produttivi. Le aree acquisite al patrimonio comunale possono essere concesse in diritto di superficie o cedute in proprietà ai soggetti attuatori del piano, con contestuale stipulazione di una convenzione, per atto pubblico, nella quale devono essere disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza (art. 27, ultimo comma, della L. 865/71: Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza.).

Lo scopo della convenzione era, ed è, quello di concedere in regime vincolistico un'area acquisita al patrimonio comunale in procedura espropriativa per finalità pubbliche o di pubblico interesse. Nella fattispecie, con l'obiettivo di assegnare un'area per la prima abitazione per il soddisfacimento di un'esigenza primaria o con l'obiettivo di incentivare lo sviluppo economico e la creazione di occupazione. Con ciò si vuole, pertanto, evitare che gli assegnatari del diritto di proprietà o di superficie sulle aree comprese nel piano possano compiere operazioni speculative, rivendendo a terzi le stesse e lucrando la differenza tra il prezzo originario del loro acquisto dall'Ente pubblico ed il prezzo del successivo trasferimento. Ciò vale in particolare in ambito P.E.E.P. in merito alle abitazioni, ma anche per i P.I.P..

Per i P.I.P. la legge 865/71, in particolare l'art. 27, non prevedeva divieti temporanei di alienazione del bene sanzionati con la nullità dell'atto in caso di violazione al divieto. I divieti valevano esclusivamente per i Piani di Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.) e limitatamente alle concessioni in diritto di proprietà (ex art. 35 della Legge). **Ciò almeno fino all'entrata in vigore dell'art. 2, comma 4, della legge 10/77 fatta eccezione per ciò che concerne i requisiti soggettivi.**

Per le concessioni in diritto di superficie, neppure per i P.E.E.P. era previsto in legge un divieto temporaneo sanzionato con la nullità.

Per i P.E.E.P. i divieti di alienazione e i limiti di prezzo avevano l'obiettivo principale di garantire l'accesso alla prima abitazione ai ceti meno abbienti cercando di evitare che persona assegnataria di un tale alloggio lo potesse rivendere immediatamente al prezzo di libero mercato lucrando sullo stesso e dimostrando in tal modo di non averne avuto necessità.

Per i P.I.P. ciò non era previsto, in quanto il bene veniva concesso per un'attività economica, che aveva come presupposto che il bene venisse concesso a soggetto strutturalmente dedito alle leggi economiche del mercato. In tal caso, la legge, nella formulazione originaria degli artt. 26 e 27, non poneva divieti di cessione del bene, né prevedevano nullità analoghe a quelle previste per i P.E.E.P.. Per i P.I.P., infatti, la legge taceva e non stabiliva prescrizioni particolari sul contenuto della convenzione con il Comune. In particolare, la formulazione originaria degli artt. 26 e 27 della L. 865/71 non diceva alcunché sui contenuti della convenzione di assegnazione dei lotti in ambito P.I.P., né per quelli in diritto di superficie né per quelli in proprietà, fino all'entrata in vigore della L. 10/77, art. 2 comma 4.

Al riguardo però, si ritiene importante segnalare che le aree concesse in diritto di proprietà o in diritto di superficie venivano preventivamente acquisite al patrimonio comunale in procedura espropriativa, ad un prezzo di gran lunga inferiore a quello di libero mercato. Inoltre, le stesse acquisizioni e le successive urbanizzazioni venivano realizzate a valere, in parte o totalmente, su contributi pubblici finalizzati allo sviluppo delle attività economiche. Alla luce di ciò, si è ritenuto doveroso, dalla stragrande maggioranza delle Amministrazioni pubbliche, porre dei limiti alla libera commercializzazione di tali beni per evitare, in analogia a quanto detto per gli immobili nei P.E.E.P., che le ditte assegnatarie lucrassero sulla concessione ottenuta, a discapito di altri soggetti

aventi necessità reale, ed esclusi dalle assegnazioni e degli originari proprietari espropriati del bene per finalità di interesse pubblico.

Per rimediare a tale carenza, a parere dello scrivente, il legislatore con l'art. 2, comma 4, della Legge 28/01/1977, n. 10, cd. Legge Bucalossi, ha previsto che le convenzioni di assegnazioni dei lotti P.I.P. venissero redatte ai sensi dell'art. 35 della L.865/71 sostituendo i vincoli espressamente previsti per le unità residenziali e adeguandoli alla tipologia di insediamenti. Il testo normativo originario recitava espressamente (art. 2, c. 4, L. 28/01/1977, n. 10):

- L'articolo 26 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è abrogato. Le aree già vincolate ai sensi di detto articolo sono assoggettate al regime previsto dall'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, salvo quanto previsto nell'undicesimo, nel sedicesimo e nel diciottesimo comma dello stesso articolo 35 per ciò che concerne i requisiti soggettivi.

Il testo dell'art. 26 L. 865/71 era il seguente:

- "I comuni hanno facoltà di espropriare, entro le zone di espansione dell'aggregato urbano, le aree inedificate e quelle su cui esistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio, secondo quanto previsto dall'art. 18, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, fatta eccezione per le aree comprese nei piani di lottizzazione convenzionati autorizzati dal comune dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765. Ai fini di un'organica utilizzazione delle zone di espansione il comune entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, se fornito di piano regolatore generale, o dalla data di approvazione del medesimo, delibera un programma per gli scopi di cui al presente comma e nei limiti previsti dal comma seguente; tale programma può essere aggiornato ogni cinque anni. La deliberazione consiliare, con la quale i comuni decidono di avvalersi della suddetta facoltà, indica la delimitazione dei comprensori di aree da espropriare, la cui estensione non può essere superiore al 20 per cento delle zone di espansione previste dal piano regolatore, al di fuori di quelle già comprese nei piani di zona ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167. Tale deliberazione comporta il vincolo delle aree da espropriare per un periodo non superiore ad un quinquennio. Entro tale periodo è formato il piano particolareggiato, alla cui approvazione - ai sensi delle disposizioni vigenti - è subordinata la esecuzione delle espropriazioni a norma del precedente titolo II. Sono abrogati i commi secondo, terzo e quarto dell'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e l'art. 19 della stessa legge. L'utilizzazione delle aree espropriate è disciplinata dalle norme contenute nel successivo art. 35 salvo quanto previsto dalle seguenti disposizioni:
 - 1) per le aree aventi prevalente destinazione residenziale: le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare sono quelle indicate dal piano particolareggiato. Le percentuali stabilite in termini volumetrici nell'undicesimo comma dell'art. 35 vanno riferite alla estensione delle aree suddette. Per gli alloggi costruiti su aree cedute in proprietà non sono richiesti i requisiti soggettivi indicati nell'undicesimo, nel sedicesimo e nel diciottesimo comma dell'art. 35;
 - 2) per le aree aventi prevalenti destinazioni non residenziali: la quota da cedere in proprietà non può essere superiore al 50 per cento, in termini volumetrici, delle aree comprese nel piano particolareggiato ed aventi le destinazioni innanzi indicate; la cessione in proprietà di tali aree e la concessione del diritto di superficie per le altre aree sono effettuate previo esperimento di asta pubblica e la convenzione è stipulata con l'aggiudicatario della gara. La base d'asta è pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile. La somma eccedente la base d'asta è destinata dal comune alla esecuzione di opere di urbanizzazione".

L'art. 35 della L. 865/71 nella sua stesura originaria recitava testualmente:

- 1. Le disposizioni dell'art. 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono sostituite dalle norme di cui al presente articolo.
- 2. Le aree comprese nei piani approvati, a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi.
- 3. Le aree di cui al precedente comma, salvo quelle cedute in proprietà ai sensi dell'undicesimo comma del presente articolo, vanno a far parte del patrimonio indisponibile del comune o del consorzio.
- 4. Su tali aree il comune o il consorzio concede il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali.
- 5. La concessione del diritto di superficie ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore ad anni 60 e non superiore ad anni 99.
- 6. L'istanza per ottenere la concessione è diretta al sindaco o al presidente del consorzio. Tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie a proprietà indivisa.
- 7. La concessione è deliberata dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio. Con la stessa delibera viene determinato il contenuto della convenzione da stipularsi, per atto pubblico, da trascriversi presso il competente ufficio dei registri immobiliari, tra l'ente concedente ed il richiedente.

8. La convenzione deve prevedere:

- a. il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione se già realizzate;
- b. il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero, qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione, nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi;
- c. le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;
- d. i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;
- e. i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita;
- f. le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale inosservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie;
- g. i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, la cui durata non può essere superiore a quella prevista nell'atto originario.

9. Le disposizioni del precedente comma non si applicano quando l'oggetto della concessione sia costituito dalla realizzazione di impianti e servizi pubblici ai sensi del quinto comma del presente articolo.

10. I comuni ed i consorzi possono, nella convenzione, stabilire, a favore degli enti che costruiscono alloggi da dare in locazione, condizioni particolari per quanto riguarda gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione.

11. Le aree di cui al secondo comma del presente articolo, destinate alla costruzione di case economiche e popolari, nei limiti di una quota non inferiore al 20 e non superiore al 40 per cento, in termini volumetrici, di quelle comprese nei piani, sono cedute in proprietà a cooperative edilizie ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della presente legge, sempre che questi ed i soci delle cooperative, abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi economici e popolari.

12. Il prezzo di cessione delle aree è determinato in misura pari al costo di acquisizione delle aree stesse, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile.

13. Contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il concessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico la quale deve prevedere:

- a. gli elementi progettuali degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione;
- b. le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire;
- c. i termini di inizio e di ultimazione degli edifici;
- d. i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione.

14. I criteri di cui alle lettere e) e g) e le sanzioni di cui alla lettera f) dell'ottavo comma, nonché i casi di cui alla lettera d) del precedente comma dovranno essere preventivamente deliberati dal consiglio comunale o dall'assemblea del consorzio e dovranno essere gli stessi per tutte le convenzioni.

15. L'alloggio costituito su area ceduta in proprietà non può essere alienato a nessun titolo, ne su di esso può costituirsi alcun diritto reale di godimento per un periodo di tempo di 10 anni dalla data del rilascio della licenza di abitabilità.

16. Decorso tale periodo di tempo, l'alienazione o la costituzione di diritti reali di godimento può avvenire esclusivamente a favore di soggetti aventi i requisiti per la assegnazione di alloggi economici e popolari, al prezzo fissato dall'ufficio tecnico erariale, tenendo conto dello stato di conservazione della costruzione, del valore dell'area su cui essa insiste, determinati ai sensi del precedente art. 16 e prescindendo dalla loro localizzazione, nonché del costo delle opere di urbanizzazione posto a carico del proprietario.

17. Dopo 20 anni dal rilascio della licenza di abitabilità, il proprietario dell'alloggio può trasferirne 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.

18. L'alloggio costruito su area ceduta in proprietà può essere dato in locazione, sino a che non sia stata pagata a favore del comune o consorzio di comuni la somma di cui al comma precedente, esclusivamente a soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi economici e popolari, al canone fissato dall'ufficio tecnico erariale secondo i criteri di cui al sedicesimo comma del presente articolo. Il versamento della somma può essere effettuato, decorso il termine di 20 anni, direttamente dal

proprietario, al comune o consorzio di comuni, indipendentemente dal trasferimento della proprietà dell'alloggio.

19. Gli atti compiuti in violazione delle disposizioni contenute nei quattro precedenti commi sono nulli. Detta nullità può essere fatta valere dal comune o da chiunque altro vi abbia interesse e può essere rilevata d'ufficio dal giudice".

Commi 15, 16, 17, 18, 19: Abrogati dall'art. 23, comma 2, L. 179/92.

20. Chiunque in virtù del possesso dei requisiti richiesti per l'assegnazione di alloggio economico o popolare abbia ottenuto la proprietà dell'area e dell'alloggio su di essa costruito, non può ottenere altro alloggio in proprietà dalle amministrazioni o dagli enti indicati nella presente legge o comunque costruiti con il contributo o con il concorso dello Stato a norma dell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959 n. 2.

21. Qualora per un immobile oggetto di un intervento di recupero sia stato, in qualunque forma, concesso, per altro titolo, un contributo da parte dello Stato o delle regioni, può essere attribuita l'agevolazione per il recupero stesso soltanto se, alla data di concessione di quest'ultima, gli effetti della predetta contribuzione siano già esauriti. (Comma aggiunto da art. 23, comma 3, L. 179/92.)

Assodato che la legge 865/71 non prevedeva vincoli normativi, limitativi della commerciabilità dei fabbricati realizzati, che valessero per le aree P.I.P., almeno fino all'entrata in vigore della L. 10/77, art. 2 comma 4 e dopo l'entrata in vigore dell'art. 23, comma 2, della L. 179/92, si tratta di accertare se tutto il regime vincolistico comunemente adottato scaturisca dalle numerose norme succedutesi nel tempo o siano anche frutto di disposizioni di natura regolamentare a livello locale.

Già a partire dalla legge finanziaria del 1997 (legge 23/12/1996, n. 662, art. 3 commi 62 e 64) era stata ampliata la possibilità di trasformare le convenzioni in diritto di superficie in convenzioni in proprietà anche per le aree P.I.P..

Dopo varie vicissitudini legislative, tutte caratterizzate da una norma che si limitava a prevedere la trasformazione di area in diritto di superficie in area in diritto di proprietà, ma che non prevedeva divieti di sorta nell'ambito di questa operazione, si è pervenuti alla norma vigente, introdotta dall'art. 11 della L. 12/12/2002, n. 273.

Si tratta ora di attribuire valore e portata a questa norma. Trattasi sostanzialmente di una norma di divieto. Peraltro, sorge il problema di stabilire se essa norma operi esclusivamente per il trasferimento dell'area, oppure anche per il trasferimento della costruzione realizzata sull'area.

Importante segnalare che il legislatore con la vecchia dizione dell'art. 35 ha inteso limitare nel tempo l'alienabilità degli alloggi, facendo esplicito riferimento a questi ultimi e, di più, ha stabilito che la decorrenza temporale del divieto è dalla data dell'abitabilità, documento che si innestava in modo chiaro sulla costruzione realizzata.

Nel caso dei P.I.P. non si può parlare di abitazione ma di manufatto industriale o, più genericamente, di manufatto destinato ad attività economica. Con la vecchia dizione dell'art. 35 della L. 865/71 non si fa menzione di tale tipologia di interventi, per i quali si rimanda al vecchio contenuto degli artt. 26 e 27 della stessa legge, su riportati, che prevedeva l'assegnazione delle aree mediante esperimento di asta pubblica.

Astrattamente potrebbe non avere senso imporre divieti alla commerciabilità della costruzione destinata all'attività imprenditoriale, sia perché questa è esclusivamente frutto del costruttore, sia perché essa ha in se tutte le caratteristiche per operare nel libero commercio giuridico proprio di ogni iniziativa di carattere economico.

I vincoli sulla commerciabilità dell'area non edificata avrebbero un senso più marcato in quanto tesi ad evitare speculazioni per un'area acquisita a prezzo agevolato.

A parere dello scrivente, in ogni caso, presumibilmente sul presupposto del prezzo agevolato di assegnazione delle aree di cui detto, con l'abrogazione dell'art. 26 della L. 865/71 operato dall'art. 2, comma 4, della L. 10/77, il legislatore ha voluto assoggettare i P.I.P. allo stesso regime vincolistico dei P.E.E.P. facendo esplicito riferimento all'art. 35 salvo quanto previsto nell'undicesimo, nel sedicesimo e nel diciottesimo comma dello stesso articolo 35 per ciò che concerne i requisiti soggettivi. La precisazione in merito alla non applicabilità dei commi citati per la parte riguardante i requisiti soggettivi, sembrerebbe lasciare intendere che il regime vincolistico sia assimilato per quanto concerne i requisiti oggettivi, facendo ovvio riferimento agli immobili in senso generale piuttosto che alle abitazioni come nella formulazione dell'art. 35 della Legge.

Pertanto, avrebbe trovato applicazione nei P.I.P. anche la norma di cui al comma 19 dell'art. 35 della L. 865/71 in precedenza riportato nella sua stesura originaria. Tale norma ha trovato vigenza fino alla sua abrogazione con l'art. 23, comma 2, della L. 179/92 e ss.mm.ii..

In tal modo, in effetti, la norma è stata intesa dalle Amministrazioni comunali, compresa quella di San Sperate, che ha approvato gli schemi di convenzione per le assegnazioni in diritto di superficie o in proprietà, sia

nei P.E.E.P. che nei P.I.P. con gli ovvi adattamenti in ordine alla tipologia di immobili edificabili e alla determinazione dei corrispettivi di cessione e locazione degli stessi.

Quanto sopra è stato fatto sulla base della deliberazione comunale di cui ai commi 7° e 14° del testo originario dell'art. 35 citato e sulla base delle disposizioni regolamentari interne al comune con le quali il regime vincolistico di legge è stato esplicitato e integrato con ulteriori vincoli, di natura pattizia.

In questa materia è sorto anche il problema se, per effetto della trasformazione delle convenzioni previste dalla legge 865/71 in convenzioni Bucalossi (già previste dalla Legge 10/1977 e recepita attualmente dall'art. 18 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii.) per questa strada dovessero essere applicati determinati divieti concernenti la libera commerciabilità dei fabbricati costruiti su questi piani.

In proposito, la legge 448/98 ha previsto la possibilità di ottenere dall'assegnatario dell'area clausole pattizie o atti in linea con la legge Bucalossi. In via generale queste clausole e questi atti, invece, non potrebbero essere chiesti per le aree P.I.P., perché la legge Bucalossi le prescrive soltanto per l'edilizia abitativa. Non potrebbe, pertanto, continuare a verificarsi lo stretto collegamento tra procedimento per le aree P.E.E.P. e procedimento per le aree P.I.P. esistente in precedenza.

Allo stato, pertanto, nessun divieto sembrerebbe ulteriormente sussistere, dopo l'abrogazione del comma 19 dell'art. 35 della L. 865/71 per opera dell'art. 23, c. 2, della L. 179/92, salvo quelli previsti nella convenzione con il Comune, che trovano la loro fonte nei patti contrattuali ivi previsti e, comunque, sempre esclusa qualsiasi ipotesi di nullità, data la carenza di una norma di legge che faccia da supporto alla nullità stessa.

È infatti risaputo che la nullità di un atto, per l'esigenza che essa ha di tutelare un interesse di carattere generale, non può mai essere stabilita pattiziamente, ma abbisogna di una fonte legislativa per poter operare. Sul punto, il parere del Consiglio nazionale del Notariato è chiara: *ai divieti contenuti nelle convenzioni che non trovano riscontro nella legge va riconosciuta un'efficacia meramente pattizia, tale cioè da non poter mai comportare conseguenze in ordine alla validità dell'atto di alienazione posto in essere, ma da riflettersi, tutt'al più, sul piano contrattuale, dal risarcimento danni per inadempimento sino alla risoluzione dell'atto.*

L'assegnazione dei lotti, pertanto, veniva fatta su base regolamentare a soggetti aventi determinati requisiti tra i quali, prioritariamente, vi dovrebbe essere l'impossidenza di aree idonee per l'esercizio dell'attività ed a prezzi estremamente vantaggiosi. Il costo di assegnazione delle aree doveva equilibrare i costi sostenuti dall'Amministrazione comunale per l'attuazione del P.I.P. decurtati i contributi finalizzati da parte di altri Enti pubblici.

Al riguardo ritengo utile evidenziare che:

- la convenzione Bucalossi, ex artt. 7 e 8 della L. 10/77, è stata prevista nella sua stesura originaria esclusivamente con riferimento all'edilizia abitativa;
- con il combinato disposto degli artt. 27 e 35 della L. 865/71 e art. 2, comma 4, della L. 10/77, anche le aree già vincolate per i P.I.P. ai sensi del previgente art. 26 sono assoggettate al regime previsto dall'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come ampiamente detto, pertanto con la stipulazione di analoga convenzione con i dovuti adattamenti alla tipologia di interventi;
- con le norme in oggetto, L. 549/95 (finanziaria 06), cui ha fatto seguito la L. 662/96 e, da ultimo la L. 448/98, art. 31 commi 45÷50, è stata data la possibilità di trasformare il regime giuridico delle aree già concesse nei P.E.E.P. e nei P.I.P. con il nuovo regime in proprietà previa stipulazione di una nuova convenzione integrativa della precedente;
- il legislatore, con il comma 62 dell'art. 3 della L. 662/96 ha stabilito che l'articolo 3, commi da 75 a 81, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, come modificato dal comma 60, si applicasse anche alle aree concesse in diritto di superficie nell'ambito dei piani delle aree da destinare a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Con ciò, il legislatore dovrebbe aver inteso applicare in ambito P.I.P., per la trasformazione del regime vincolistico, lo stesso schema di convenzione di cui all'art. 8 della L. 10/77, ovviamente sottintendendo gli adattamenti del caso; il comma 62 è stato poi abrogato dal comma 50 dell'art. 31 della L. 448/98 e ss.mm.ii.;
- il successivo comma 64, come sostituito dal comma 1 dell'art. 11 della L. 273/2002 ribadisce per i P.I.P. la facoltà di trasformare il regime giuridico nei P.I.P. relativamente alle aree concesse in diritto di superficie, nulla normando in merito ai contenuti della convenzione da stipulare con il Comune;
- il comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98 non fa espresso riferimento al comma 45 e, pertanto, alle aree concesse principalmente per abitazioni, ma stabilisce più genericamente che 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, a determinate condizioni.

Se è pur vero che l'art. 8 della L. 10/77 ha a riferimento l'edilizia abitativa, così come da stesura originaria di legge, è altrettanto vero che il combinato disposto delle normative su richiamate, essendo

ancora vigente il 4° comma dell'art. 2 della L. 10/77, lascerebbe intendere che anche le convenzioni in proprietà nei P.I.P. siano da redigere sulla base dello schema di cui all'art. 8 citato, oggi art. 18 del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., con gli ovvi adattamenti in merito alla tipologia di interventi. In sostanza, le convenzioni in proprietà nei P.E.E.P. e nei P.I.P. dovrebbero sottostare agli stessi principi che ne ispirano il regime vincolistico.

Nei Piani per gli Insediamenti Produttivi la vecchia formulazione dell'art. 27 della L. 865/71 prevedeva la possibilità di assegnare parte delle aree in diritto di superficie con una percentuale non inferiore al 50% e le restanti in proprietà. L'attuale formulazione dell'art. 27 della L. 865/71, così come modificato dalle disposizioni di legge su richiamate, permette la possibilità di assegnare tutti i lotti in diritto di proprietà e la trasformazione del regime vincolistico in analogia a quanto indicato per i P.E.E.P..

Con la vecchia formulazione dell'art. 35 della L. 865/71 non si prevedeva un diverso criterio di calcolo dei corrispettivi di assegnazione sia per i lotti in diritto di superficie sia per quelli assegnati direttamente in proprietà.

In sostanza, sotto il profilo della determinazione del prezzo di concessione, nulla stabiliva la legge se non l'obbligo dell'equilibrio finanziario dei P.I.P. come dei P.E.E.P.. Tutti i costi a carico dell'Amministrazione comunale per l'attuazione dello stesso devono trovare copertura con gli introiti delle assegnazioni.

Alla luce di quanto sopra, in applicazione dell'art. 11 della L. 273/2002, un assegnatario in diritto di superficie, secondo la formulazione originaria dell'art. 35 della L. 865/71, si troverebbe a dover corrispondere per la trasformazione in proprietà un importo complessivo maggiore rispetto a quanto avrebbe versato a parità di superficie di lotto un assegnatario in proprietà già dall'origine. Ciò fa sorgere ulteriori quesiti:

- due assegnazioni originarie, una in diritto di superficie e una in proprietà, entrambe con il regime vincolistico previsto nelle convenzioni ai sensi della formulazione originaria dell'art. 35 della L. 865/71 e delle disposizioni regolamentari locali, avrebbero pagato lo stesso importo unitario di assegnazione riferito al m² di superficie di lotto. Se la trasformazione del regime giuridico valesse solo per l'alienazione dell'area per le vecchie concessioni in diritto di superficie, conviverebbero due situazioni:
 - a) le assegnazioni con il vecchio regime in proprietà rimarrebbero invariate, mantenendo lo stesso regime vincolistico, e si troverebbero ad aver corrisposto all'Amministrazione comunale lo stesso importo unitario corrisposto dalle assegnazioni in diritto di superficie;
 - b) le assegnazioni con il vecchio regime in diritto di superficie potrebbero acquisire la proprietà dell'area corrispondendo all'Amministrazione comunale un determinato importo ad integrazione di quanto già versato per il diritto di superficie, con un regime vincolistico residuo pressoché nullo; in tal caso si troverebbero, da un lato, ad aver corrisposto un importo maggiore per l'assegnazione in proprietà rispetto alle originarie assegnazioni in proprietà, dall'altro lato ad avere un regime vincolistico ridotto rispetto a questi ultimi, apparentemente solo il divieto di alienazione entro i cinque anni dopo la trasformazione.

Tale differenziazione non sussisterebbe se le disposizioni dell'art. 11 della L. 273/2002 facessero caducare automaticamente tutte le disposizioni contrarie previste nelle vecchie convenzioni in proprietà. In sostanza, qualora tutte le convenzioni in diritto di proprietà fossero automaticamente adeguate alle disposizioni di cui all'art. 35 della L. 865/71 come modificato dopo l'art. 23, comma 2, L. 179/92, che ha abrogato i commi 15, 16, 17, 18, 19 dell'art. 35 medesimo e all'art. 11 della L. 273/2002.

In tal caso, però, si avrebbe comunque una disparità di trattamento in quanto le vecchie convenzioni in proprietà si troverebbero con il nuovo regime giuridico senza necessità di corrispondere alcunché all'Amministrazione comunale a differenza di quanto dovuto per la trasformazione dal vecchio regime in diritto di superficie. In sostanza, le due fattispecie di assegnazione in proprietà, a parità di requisiti, si ritroverebbero ad aver corrisposto importi sostanzialmente differenti.

Al riguardo, si ritiene importante effettuare un'ulteriore considerazione: qualora le nuove disposizione di legge facciano caducare automaticamente le vecchie disposizioni ai sensi delle quali furono stipulati gli atti, ciò varrebbe espressamente per la modifica di disposizioni espressamente contenute in legge. Nessun effetto avrebbero su vincoli pattizi in base a disposizioni regolamentari, sia per quanto concerne le vecchie assegnazioni in diritto di superficie che in proprietà.

In tutti i Comuni, secondo le originarie disposizioni degli artt. 27 e 35 della L. 865/71, sono state stipulate convenzioni nelle quali erano previsti limiti alla trasferibilità a terzi sia di carattere soggettivo (caratteristiche degli acquirenti), sia di carattere oggettivo.

In particolare, era previsto un prezzo massimo di cessione con riferimento a criteri predeterminati dalla convenzione e l'obbligo di comunicazione preventiva al Comune con relativo rilascio di autorizzazione da parte del medesimo che poteva avere anche la facoltà di effettuare il riscatto dell'immobile in caso di violazione dei vincoli contrattuali.

Non era previsto in legge alcun termine di durata del regime vincolistico: per il diritto di superficie, ovviamente, la durata dei vincoli era pari alla durata della concessione; per le assegnazioni in proprietà vi erano i classici vincoli previsti dall'originaria formulazione dell'art. 35 della L. 865/71 in ordine all'alienabilità dopo dieci anni e dopo vent'anni dall'ottenimento dell'agibilità, salvo disposizioni diverse stabilite su base regolamentare locale, come nel caso del Comune di San Sperate. Termini temporali dei vincoli in alcuni casi mai decorsi perché la ditta assegnataria mai ha provveduto ad inoltrare istanza di agibilità, salvo violazione e sanzioni ai sensi di altre disposizioni di legge.

Nel corso degli anni, il regime vincolistico previsto negli atti ha alimentato l'insorgere di un notevole contenzioso con i Comuni anche a causa del fatto che l'applicazione dei parametri previsti dalla convenzione determinava prezzi assai inferiori a quelli di mercato. **Lo stesso valore ipotecario stabilito dagli istituti di credito risulta sovente superiore all'effettivo valore risultante sulla base dei criteri e vincoli convenzionali.**

In conclusione, per quanto detto nel presente paragrafo, si ritiene che in ambito P.I.P. la trasformazione del regime vincolistico possa essere proposta sia agli assegnatari in diritto di superficie che agli assegnatari con il vecchio regime in proprietà al fine di evitare disparità di trattamento e riportare tutte le assegnazioni allo stesso regime vincolistico ventennale, con vincoli in ordine ai prezzi di cessione e locazione degli immobili. In più, si ritiene che possa essere definita la liberalizzazione da ogni vincolo, salvo la conformità degli interventi alle norme urbanistico-edilizie del Piano, previo versamento del corrispettivo nel rispetto dell'art. 11 della L. 273/2002 e in conformità al combinato disposto del comma 1, art. 11, L. 273/2002 e del comma 49-ter dell'art. 31 della L. 448/98. Unico vincolo inderogabile è quello relativo alla inalienabilità dell'area entro i cinque anni successivi all'acquisizione della proprietà piena dal Comune di cui all'art. 11 della L. 273/2002.

Per rispondere ad alcuni quesiti posti in precedenza, al fine di tener conto dei corrispettivi versati in fase di assegnazione originaria in diritto di superficie e in proprietà, si ritiene che per la determinazione dei corrispettivi di trasformazione del regime giuridico si possano adottare le stesse formule di calcolo di cui al comma 48 e segg. dell'art. 31 della L. 448/98 con la verifica del rispetto dei limiti di cui all'art. 11, comma 1, della L.273/2002.

Per quanto concerne le problematiche di carattere tecnico e finanziario di cui fatto cenno in merito ai P.E.E.P. vale anche per i P.I.P..

Allo stato attuale, inoltre, essendo trascorsi molti anni dalle prime assegnazioni, si stanno manifestando sempre più problematiche accentuate dalla crisi economica, dalle esigenze di trasferimento delle aziende fino ai casi di chiusura forzata delle attività per le motivazioni più disparate.

In molti casi, inoltre, si manifesta l'esigenza di provvedere con l'applicazione delle clausole di decadenza per inottemperanza agli impegni convenzionali e con la riacquisizione dei lotti al patrimonio comunale. Ciò permette da un lato di risolvere situazioni di stallo restituendo alle ditte le somme versate (detratte penali ed eventuali danni) poiché di fatto impossibilitate a realizzare gli interventi, dall'altro lato permette alle Amministrazioni locali di avere nuova disponibilità di lotti senza dover consumare ulteriore territorio e soddisfare altre esigenze a seguito di bando pubblico.

A ciò si può aggiungere la possibilità per gli Enti locali di aggiornare i corrispettivi di assegnazione anche a garanzia della copertura dei costi effettivamente sostenuti o ancora da sostenere per la completa attuazione del Piano.

I vantaggi principali per le Ditte assegnatarie possono essere così riassunti:

- 1. trasformazione del regime di assegnazione dal diritto di superficie alla piena proprietà: modifica sostanziale del valore patrimoniale del bene con regime vincolistico residuo limitato nel tempo o addirittura con cancellazione integrale del regime vincolistico (in regime di libero mercato), salvo il vincolo di inalienabilità nei cinque anni successivi all'acquisizione dell'area dal Comune;**
- 2. possibilità di locare o trasferire il bene (alienazione, donazione, successione, etc.) senza alcun regime vincolistico.**

I vantaggi principali per l'Amministrazione Comunale:

- 3. semplificazione dei procedimenti amministrativi e riduzione dei carichi di lavoro. Riduzione/eliminazione degli adempimenti burocratici in merito ai controlli e alle verifiche nella gestione dei contratti di assegnazione: determinazione dei corrispettivi di locazione o vendita delle unità immobiliari; verifica requisiti acquirenti; applicazione sanzioni per inottemperanza ai patti contrattuali, con eliminazione dei costi connessi;**

4. alienazione della nuda proprietà delle aree concesse in diritto di superficie, che di fatto non rientreranno mai nella piena disponibilità dell'Ente, con possibilità di introitare risorse finanziarie sia per ripianare perdite dovute ai costi di esproprio delle aree e ai costi di esecuzione delle opere di urbanizzazione, sia, volgarmente, per far cassa introitando risorse per nuovi investimenti;
5. incentivare lo sviluppo delle iniziative produttive con possibilità di assegnare i lotti eventualmente revocati ai soggetti inadempienti a nuove ditte tramite bando pubblico, senza necessità di acquisire nuove aree in esproprio.

3.1 Piano per gli Insediamenti Produttivi di Luceriö - stato di attuazione

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 24/03/2011 sono stati approvati i criteri per il cambio di regime giuridico nel Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.) di Luceriö ai sensi dell'art. 11 della L. 273/2002.

Con determinazione n. 56 del 10/10/2011 del Responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia Pubblica venivano approvati, in conformità agli indirizzi del Consiglio Comunale, i corrispettivi per il cambio di regime giuridico di assegnazione, nonché le tabelle riepilogative dei costi attualizzati, sostenuti per l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle opere di urbanizzazione, nonché i costi presunti ancora da sostenere per la completa attuazione delle urbanizzazioni secondarie e per l'assestamento urbanistico/finanziario del P.I.P.

Delle possibilità offerte dalla legislazione vigente, nonché dei contenuti di cui agli atti su indicati, è stata data ampia pubblicità alle ditte insediate nel P.I.P. mediante indizione di assemblea pubblica, invio di comunicazione scritta con i contenuti specifici per ogni singola ditta, contatto telefonico diretto o mediante appuntamento specifico per ulteriori chiarimenti.

Malgrado il livello d'informazione alle ditte insediate nel P.I.P., di cui al punto precedente, di queste solo alcune hanno aderito alla trasformazione del regime giuridico, sia a causa del basso interesse manifestato e sia a causa della notevole crisi economica del momento.

Alla luce delle recenti modifiche normative si rende necessario aggiornare i criteri di cui alla deliberazione di C.C. n. 11/2011 valutando la possibilità di agevolare la trasformazione del regime vincolistico come indicato nei paragrafi precedenti; in particolare, si ritiene opportuno apportare i dovuti correttivi ai criteri già approvati, consentendo maggiori agevolazioni nei pagamenti, riducendo anche i costi indiretti.

Vi è la possibilità di agevolare i processi di trasformazione del regime giuridico di assegnazione con l'eventuale cancellazione del regime vincolistico, come indicato nella presente relazione e con ulteriori facilitazioni per il versamento di quanto dovuto, anche con l'eliminazione di costi indiretti.

Nel Piano per gli Insediamenti Produttivi quasi tutti gli atti sono stati stipulati sulla base del regime vincolistico previgente alle Leggi 179/92 e 662/96 e, pertanto, si rende necessario proporre a tutti la modifica del regime vincolistico in conformità alla normativa oggi vigente.

In conseguenza della grave crisi economica del momento si ritiene che il valore di riferimento delle aree non trasformate, sia confermato in € 37,00/mq.

In considerazione del dettato normativo di cui all'art. 2, comma 89, lettera a, della L. 24/12/2007, n. 244 quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25%; si ritiene applicabile tale fattispecie sul presupposto che le normative per la realizzazione dei P.I.P. abbiano la natura di riforma economico-sociale; tale riduzione, in ogni caso, sia da applicare solo ed esclusivamente per la trasformazione del regime giuridico e la cancellazione del regime vincolistico.

Si propone, inoltre, di agevolare i processi di trasformazione del regime giuridico in oggetto mediante forme di incentivazione e agevolazione nei pagamenti, nonché riducendo i costi indiretti.

Formula da applicare per il calcolo del corrispettivo di trasformazione del regime giuridico (comma 48, art. 31, L.448/98)

La formula di calcolo di cui al comma 48 dell'art. 31 L. 448/98, da adottare per la trasformazione del regime giuridico ai sensi dei commi 45-47 dell'art. 31 della L. 448/98, è di seguito riportata: $[(p_{mq} \times 0,60 \times S_{lotto}) \div (C_a \times I_{istat})]$; dove:

- p_{mq} = valore unitario della superficie fondiaria al libero mercato, ridotto del 25%;
- 0,60 = riduzione prevista dall'art. 31 comma 48 della L. 448/98;
- S_{lotto} = superficie complessiva del lotto;
- C_a = contributo versato per la concessione dell'area (sola quota parte relativa al costo di espropriazione delle aree);

- I_{istat} = indice di rivalutazione ISTAT (beni al consumo per famiglie, operai e impiegati) del contributo versato per la concessione dell'area.

Ipotetico costo di esproprio di area per la realizzazione di analogo P.I.P. a quello in esame, pari al 75% del valore unitario al libero mercato (acquisizione aree in attuazione di norma di riforma economica e sociale): p/mq 27,75.

Importo integrativo per la cancellazione anticipata del regime vincolistico (prima del termine ventennale dal primo atto di assegnazione ó commi 49-bis e 49-ter art. 31, L. 448/98)

Per la cancellazione anticipata del regime vincolistico, fatta salva la condizione di inalienabilità del lotto nei cinque anni successivi all'acquisto con la trasformazione del diritto di superficie in proprietà ai sensi dell'art. 11 della L. 273/2002, il corrispettivo da versare è pari al 25% di quello su determinato per la trasformazione del regime giuridico ai sensi del comma 48, importo da ridurre proporzionalmente dal 6° anno fino a zero al 20° dall'assegnazione originaria; tale importo è da sommarsi all'importo di cui sopra determinato ai sensi del comma 48.

A agevolazioni sul corrispettivo per la trasformazione del regime giuridico

Nel caso di adesioni nel corrente anno 2014 con versamento del corrispettivo a saldo e stipulazione dell'atto definitivo o con versamento dell'anticipazione minima del 20% e stipulazione dell'atto preliminare, è accordata una riduzione del 15% del corrispettivo complessivo dovuto.

Tale agevolazione è ridotta al 5% per le adesioni nel successivo anno 2015.

L'agevolazione non è prevista per le adesioni nelle successive annualità.

Modalità di pagamento

L'importo per la trasformazione del regime giuridico/cancellazione del regime vincolistico potrà essere versato a saldo contestualmente alla stipulazione dell'atto di trasformazione del regime giuridico o ratealmente, come segue:

- 20% all'adesione alla proposta e prima della stipulazione dell'atto integrativo preliminare di trasformazione del regime giuridico;
- quattro rate del 20% ciascuna con scadenza annuale nelle date fissate come da prospetto seguente:
 - ✓ scadenza annuale fissata al 31 maggio di ogni anno per gli atti preliminari di trasformazione del regime giuridico stipulati nel primo semestre dell'anno;
 - ✓ scadenza annuale fissata al 31 ottobre di ogni anno per gli atti preliminari di trasformazione del regime giuridico stipulati nel secondo semestre dell'anno;
- il corrispettivo versato in acconto alla stipulazione del preliminare, pari al 20% dell'importo complessivo, avrà valore di caparra confirmatoria;
- Le singole rate dovranno essere 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 integrativa preliminare (Rendistato), con decorrenza dalla data di stipulazione dell'atto preliminare fino alla data di scadenza indicata in contratto per ogni singola rata;
- nel caso di pagamento in ritardo delle singole rate dovrà essere corrisposto l'importo integrativo di interessi maturato per il numero di giorni di ritardo, pari all'interesse legale per i primi 60 giorni e l'interesse moratorio al momento vigente dal 61° giorno in poi;
- il mancato versamento delle rate, anche di una soltanto, entro i dodici mesi successivi, fa decadere gli effetti del contratto preliminare stipulato e le somme fino a quel momento versate, se superiori al 20% del corrispettivo totale, saranno restituite per la parte eccedente il 20% che sarà trattenuta dal Comune quale caparra confirmatoria senza che il concessionario abbia nulla a pretendere;
- in caso di nuova successiva adesione, il corrispettivo dovuto sarà calcolato sulla base delle disposizioni e criteri vigenti in quel momento e il versamento della caparra confirmatoria trattenuta per l'adesione precedente potrà essere riconosciuta per la quota del 50%, se la nuova adesione viene formalizzata entro i cinque anni successivi alla data del versamento di tale caparra;
- La stipulazione dell'atto definitivo di trasformazione del regime giuridico potrà avvenire solo ed esclusivamente a seguito del pagamento di quanto complessivamente dovuto all'Amministrazione comunale (compresi eventuali interessi e sanzioni per ritardato pagamento delle rate).

La mancata adesione nel corso del corrente anno comporta, inoltre, l'applicazione dei nuovi corrispettivi da calcolarsi ai sensi delle disposizioni di legge e Comunali valide per le successive annualità.

4. AGGIORNAMENTI NORMATIVI E RICHIAMI GIURISPRUDENZIALI

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

In riferimento alla L. 448/98.

Ai sensi del comma 46 dell'art. 31 della L. 448/98 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 (ex lege Bucalossi), alle condizioni di cui 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;

(lettera così modificata dall'articolo 23-ter, comma 1-bis, legge n. 135 del 2012);

- b) in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del comma 48.

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 vent'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 venti in conformità al combinato disposto del comma 13° dell'art. 35 della L. 865/71 e della lett. a), comma 46, art. 31 della L. 448/98 e ss.mm.ii..

L'art. 31 commi dal 45 al 50 della Legge 23/12/1998 n. 448 è stato integrato e modificato, inoltre, 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.

Trasformazione volumi per servizi strettamente connessi con la residenza in residenziale.

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. Tale disposizione si applica a condizione che siano state effettuate le cessioni di legge ovvero che esse avvengano entro sessanta giorni all'entrata in vigore della presente legge*

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 Legge Regionale n. 19 del 02/08/2013, pubblicata sul BURAS in data 08/08/2013, art. 2, comma 1, viene modificato l'art. 18, comma 32, della L.R. n. 12/2011, come segue:

- *Al comma 32 dell'art. 18 della legge regionale 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), sono apportate le seguenti modifiche:*
 - a) *le parole "in deroga alla normativa regionale e comunale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona" sono sostituite da: "nei piani attuativi assoggettati a convenzione";*
 - b) *dopo le parole "così realizzate" sono aggiunte: "o da realizzare";*
 - c) *le parole "che esse avvengano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge" sono sostituite da: "ottemperate le disposizioni convenzionali. Tali disposizioni sono ritenute prevalenti rispetto agli strumenti attuativi in vigore a partire dal rilascio del relativo permesso di costruire o di denuncia di inizio attività. Per i piani attuativi già avviati o completati alla data di entrata in vigore della presente legge, si opera in deroga alle discipline previgenti."*

In merito al corrispettivo di acquisizione delle aree in procedura espropriativa si richiamano i seguenti

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.

Per quanto concerne i **Piani per gli Insediamenti Produttivi** si rimanda anche all'art. 11, comma 1, della L. 273/2002 in combinato disposto con le normative su richiamate.

ART. 11. *(Disposizioni in materia di piani degli insediamenti produttivi).*

1. Il comma 64 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è sostituito dal seguente: "64. I comuni possono cedere in proprietà le aree già concesse in diritto di superficie nell'ambito dei piani delle aree destinate a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato con delibera del consiglio comunale, in misura non inferiore alla differenza tra il valore delle aree da cedere direttamente in diritto di proprietà e quello delle aree da cedere in diritto di superficie, valutati al momento della trasformazione di cui al presente comma. La proprietà delle suddette aree non può essere ceduta a terzi nei cinque anni successivi all'acquisto".

ESTRATTO CODICE CIVILE

ART. 1454 Diffida ad adempiere

Alla parte inadempiente l'altra può intimare per iscritto di adempiere in un congruo termine, con dichiarazione che, decorso inutilmente detto termine, il contratto s'intenderà senz'altro risolto (1662, 1901).

Il termine non può essere inferiore a quindici giorni, salvo diversa pattuizione delle parti o salvo che, per la natura del contratto o secondo gli usi, risulti congruo un termine minore.

Decorso il termine senza che il contratto sia stato adempiuto, questo è risolto di diritto.

ART. 1455 Importanza dell'inadempimento

Il contratto non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra (1522 e seguenti, 1564 e seguente, 1668, 1901).

ART. 1456 Clausola risolutiva espressa

*I contraenti possono convenire espressamente che il contratto si risolva nel caso che una determinata obbligazione non sia adempiuta secondo le modalità stabilite. In questo caso, la risoluzione si verifica di diritto ⁽¹⁾ quando la parte interessata dichiara all'altra che intende valersi della **clausola risolutiva** [1457].*

Note (1) Lo scioglimento del vincolo contrattuale opera automaticamente (senza che occorra una pronuncia giudiziale) essendo, a tal fine, sufficiente che il contraente interessato alla risoluzione dichiari alla parte inadempiente di volersi avvalere della clausola. Da questo momento, la parte inadempiente non può più adempiere il suo obbligo contrattuale, né l'altra parte contraente può più richiederlo. Si noti che il contenuto della clausola dev'essere determinato in maniera precisa; difatti il legislatore ha fatto riferimento all'inadempimento di una determinata obbligazione, per cui sarebbe inefficace una clausola che prevedesse la risoluzione del contratto senza precisare l'obbligo da rispettare. A differenza della diffida ad adempiere [v. 1454] non è ammesso alcun sindacato del giudice sulla gravità dell'inadempimento, perché tale valutazione è già stata effettuata dalle parti al momento della stipulazione del contratto.

ART. 1457 Termine essenziale per una delle parti

Se il termine fissato per la prestazione di una delle parti deve considerarsi essenziale all'interesse dell'altra, questa, salvo patto o uso contrario, se vuole esigerne l'esecuzione nonostante la scadenza del termine, deve darne notizia all'altra parte entro tre giorni (2964).

In mancanza, il contratto s'intende risolto di diritto anche se non è stata espressamente pattuita la risoluzione.

ART. 1458 Effetti della risoluzione

La risoluzione del contratto per inadempimento ha effetto retroattivo tra le parti, salvo il caso di contratti i esecuzione continuata o periodica, riguardo quali l'effetto della risoluzione non si estende le prestazioni già eseguite (1360).

La risoluzione, anche se è stata espressamente pattuita, non pregiudica i diritti acquistati dai terzi, salvi gli effetti della trascrizione della domanda di risoluzione (2652; att. 165).

Selargius, lì 05 marzo 2014

ing. Massimiliano Schirru