

RELAZIONE ISTRUTTORIA

L'EDILIZIA ABITATIVA CONVENZIONATA (ART 17 C. 2 DPR 380/2001)

Con l'espressione "Edilizia residenziale convenzionata" si fa riferimento a quegli interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP) posti in essere previa stipulazione di una convenzione con il Comune con la quale, a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione pubblica (riguardanti l'assegnazione delle aree su cui edificare o la riduzione del contributo concessorio), vengono assunti obblighi inerenti l'urbanizzazione del comparto e l'edificazione di alloggi di edilizia economico popolare e dalla quale, inoltre, discendono vincoli incidenti sulla successiva circolazione degli alloggi così realizzati.

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "Edilizia residenziale convenzionata":

1) la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica disciplinata dall'art. 35 della legge n. 865/1971;

2) la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall' art. 18 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza dettata dagli artt. 7 e 8 della L. n. 10/1977 ("Legge Bucalossi"). Si segnala, in proposito, che, a decorrere dall'entrata in vigore della L. n. 448/1998 anche "la convenzione Bucalossi" può rientrare nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla L. n. 865/1971.

L'art. 7 della L. 10/1977, rubricato Edilizia convenzionata, (abrogato dall'articolo 136 del D.P.R. n. 380 del 2001) stabiliva al comma 1 che: "*Per gli interventi di edilizia abitativa, ivi compresi quelli sugli edifici esistenti il contributo per il rilascio della concessione è ridotto alla sola quota di cui all'articolo 5 (affidente agli oneri di urbanizzazione) qualora il concessionario si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dal successivo articolo 8*".

Il successivo art. 8, rubricato Convenzione-tipo (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001), stabiliva al comma 1 che: "*Ai fini della concessione relativa agli interventi di edilizia abitativa di cui al precedente articolo 7, la regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a:*

- a) *l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;*
- b) *la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione nonché delle spese generali comprese quelle per la progettazione e degli oneri di pre-ammortamento e di finanziamento;*
- c) *la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;*

d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni".

La Regione Sardegna, con Decreto dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica del 31/01/1978 n. 72-U ha approvato la Convenzione-tipo per gli interventi di edilizia abitativa, in applicazione dei suddetti artt. 7 e 8 individuando i criteri ai quali devono uniformarsi le convenzioni comunali o gli atti unilaterali d'obbligo, stabilendo in particolare che tali atti debbano rispettare:

- * Prezzi di vendita e canoni di locazione predeterminati;
- * Vincoli di destinazione d'uso;
- * Caratteristiche costruttive e tipologiche degli alloggi.

Fino all'entrata in vigore del D.P.R. 380/2001 quest'ultima tipologia di convenzione è stata utilizzata per consentire anche ai privati che volessero realizzare la propria abitazione di ottenere il rilascio della concessione edilizia con riduzione del contributo concessorio.

In seguito all'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001 gli artt. 7 e 8 della Legge n. 10/77 sono stati abrogati e la disciplina relativa al contributo di costruzione è stata dettata dall'art 16 e dall'art. 17 rubricato "Riduzione o esonero dal contributo di costruzione".

L'articolo 17 del D.P.R. 380/2001 stabilisce:

1. al comma 1 che, nei casi di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'articolo 18;
2. al comma 2 che **“il contributo per la realizzazione della prima abitazione è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica, purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore.”**

L'art. 17 del D.P.R. 380/2001 disciplina, dunque, due differenti fattispecie.

Il comma 1 dell'art 17 riproduce il primo comma dell'art 7 della L. n. 10/77 e prevede l'esonero dal costo di costruzione qualora il titolare del permesso di costruire si impegni mediante apposita convenzione con il Comune (art. 18 del DPR 380/2001) a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione predeterminati. Tale fattispecie di esonero è nata al fine di promuovere una "collaborazione" tra pubblico e privato indirizzando l'attività imprenditoriale alla realizzazione di interventi nell'interesse della collettività.

L'edilizia abitativa convenzionata disciplinata dall'art 17 c. 1 è equiparata all'edilizia residenziale pubblica convenzionata (o ERP) disciplinata dalla Legge n. 865 del 1971. Entrambe trovano fondamento attraverso la stipula di una convenzione tra privato e Comune; a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione Pubblica (riguardanti l'assegnazione di aree su cui edificare o la riduzione del contributo di costruzione) vengono assunti dall'operatore degli obblighi circa l'urbanizzazione del comparto e la realizzazione di alloggi con tipologie, dimensioni e prezzi pattuiti.

Sul punto, una recente sentenza del Tar Lombardia (n. 2230 del 16 settembre 2011) ha chiarito che l'agevolazione di cui al primo comma dell'art 17 del DPR 380, trova la sua ratio nell'intento di favorire la costruzione od il recupero di edifici destinati a coprire il fabbisogno abitativo, in relazione ad una domanda che si colloca in una fascia economica inferiore ai valori di mercato. Con il mancato introito del costo di

costruzione, la pubblica amministrazione concorre così, insieme al titolare del provvedimento, a contenere i prezzi ed i canoni di locazione degli alloggi convenzionati. Il costruttore, pertanto, si impegna non solo a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione predeterminati ma, ancor prima, a porre sul mercato i beni per i quali il Comune ha rinunciato all'introito del costo di costruzione.

Il comma 2 dell'art 17 riproduce il primo comma dell'art. 9 del D.L. 23 gennaio 1982, n. 9 convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94 (Legge Nicolazzi) e riconosce la riduzione del contributo concessorio anche ai soggetti che realizzano la propria prima abitazione.

La distinzione tra il primo ed il secondo comma dell'art. 17, come precisato anche dalla prevalente dottrina, è stata chiaramente prevista dalla legge al fine di distinguere le ipotesi di agevolazione per l'edilizia convenzionata ai sensi del comma 1 dalle agevolazioni concesse per interventi edilizi finalizzati alla realizzazione della prima abitazione previste dal comma 2. Tale ultima fattispecie gode del medesimo trattamento di riduzione contributiva previsto per le ipotesi di edilizia residenziale pubblica; il contributo relativo al costo di costruzione, pertanto, non è dovuto per le opere da realizzarsi dai soggetti che costruiscono la propria prima abitazione e si convenzionano ai sensi dell'art.9 del D.L. n. 9/82 **purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore.**

Ne consegue che un privato cittadino che voglia costruire la propria abitazione per uso personale e non per immetterlo sul mercato, ha diritto all'esonero dal costo di costruzione se possiede i requisiti previsti dalla normativa relativa all'edilizia residenziale pubblica.

Ora, il rinvio alla normativa di settore senza alcuna determinazione dettagliata di requisiti (da notare al contrario la specificità dei requisiti richiesti dall'art 9 del D.L. n. 9/82, vincoli temporali all'alienazione dell'immobile, requisiti dimensionali degli interventi...) si spiega con la notevole diversificazione tra le singole regioni nel determinare la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica e con l'affidamento della materia alla legislazione regionale.

Occorre ancora precisare che, come indicato dalla prevalente dottrina, con riferimento all'art. 17 comma 2 la tavola di corrispondenza allegata al D.P.R. n. 380/2001 richiama solo il comma 1 dell'art. 9 del D.L. n. 9/82 , mentre i restanti commi (che prevedono specifici requisiti soggettivi ed oggettivi) non sono citati né dall'art. 136 del D.P.R. 380/2001 tra le norme abrogate, né dall'art. 137 dello stesso D.P.R. tra le norme rimaste in vigore; rimane, dunque, aperta la portata e applicabilità dei commi 2-3-4-5 dell'art. 9 del D.L. n. 9/82 in funzione delle diverse discipline regionali in materia di edilizia residenziale pubblica.

Con nota prot. n. 1342 del 7/05/2014 il Settore Urbanistica ha posto un quesito alla RAS in merito alle agevolazioni sul contributo di costruzione ai sensi dell'art 17, comma 2, del D.P.R.380/2001 e sull'edilizia convenzionata, in particolare con riferimento ai requisiti oggettivi e soggettivi che il soggetto richiedente la concessione edilizia deve possedere al fine di poter usufruire della riduzione del pagamento del contributo di costruzione di cui al suddetto art 17 comma 2. La richiesta di un parere al riguardo conseguiva dall'esigenza di avere conferma da parte dell'Assessorato Regionale Enti Locali Finanze e Urbanistica in ordine alle valutazioni e conclusioni emerse dall'istruttoria svolta dall'Ufficio in materia di edilizia convenzionata.

Con nota protocollo n. 33092/DG del 27/07/2015 la RAS – Assessorato Enti Locali Finanze e Urbanistica – ha confermato che il privato che costruisce per se la propria abitazione può avvalersi della riduzione del contributo di costruzione qualora sussistano i requisiti previsti dalla normativa di settore e che le previsioni di cui all'art 9 commi 2 – 3 – 4 e 5 del D.L n. 9/82 sono applicabili in quanto non espressamente né implicitamente abrogate dal DPR 380/2001.

Alla luce di quanto sopra esposto, dunque, l'agevolazione dell'esonero dal pagamento del costo di costruzione presuppone che il soggetto richiedente l'agevolazione abbia i requisiti soggettivi previsti dalla normativa di settore, da individuare nell'ambito della disciplina regionale in materia di edilizia residenziale e che la costruzione abbia le caratteristiche di un alloggio convenzionabile, in secondo luogo procedere alla sottoscrizione con il privato di una convenzione o atto unilaterale d'obbligo con la quale lo stesso si impegna a non alienare l'immobile per un determinato periodo (come previsto dal c. 4 dell'art 9 del D.L. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito dalla legge 25 marzo 1982, n. 94).

In conclusione, al fine di individuare i requisiti soggettivi del richiedente l'agevolazione e i requisiti oggettivi dell'alloggio convenzionabile è necessario fare riferimento alla disciplina regionale, nonché, alle disposizioni regolamentari comunali vigenti in materia di edilizia residenziale pubblica. Si richiamano, pertanto:

- la L.R n 13 del 09/01/1989 - Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- la L.R n.32 del 30/12/1985 - Fondo per l'edilizia abitativa;
- la L.R. n° 17 del 04.08.2011 - Modifiche alla L.R. 30 dicembre 1985, n°32 (Fondo per l'Edilizia Abitativa) e successive modifiche ed integrazioni;
- L.R. n. 21 del 1986, art. 9 - Superficie convenzionabile e Circolare esplicativa dell'Assessore Enti Locali Finanze e Urbanistica n. 2 del 12/03/1986;
- la Determinazione del Direttore Generale dell'Assessorato ai Lavori Pubblici n. 608/DG del 05/03/2015 - Legge 05.08.1978, n. 457- articolo 20. Determinazione dei massimali di reddito per l'accesso all'edilizia agevolata convenzionata. Aggiornamento sulla base degli incrementi ISTAT del costo della vita intervenuti nel periodo dal 01.07.2011 al 31.12.2014;
- la Determinazione N. 8685/241 del 11.03.2014 della Direzione Generale Servizio Edilizia Residenziale L.R. 32/85 e s.m.i.. Approvazione nuovo Avviso Pubblico e nuovo Modello di Domanda. Aggiornamento indirizzo -Contributi in conto interessi e a fondo perduto per la costruzione, l'acquisto e il recupero della prima casa di abitazione. L.R. 30.12.1985 n. 32;
- il Regolamento Comunale per la concessione del diritto di superficie e per la cessione in diritto di proprietà delle aree ricadenti nei Piani di zona per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP) del Comune di Carbonia, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n° 39 del 29/04/2005.