

**MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**  
**COMITATO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE**

**RACCOLTA**  
**DEGLI ATTI DEL**  
**SEGRETARIATO**  
**GENERALE DEL**  
**CER 1993-1995**

## **Delibera CER 4.11.1993**

*Legge n. 179/1992, art. 22 - Indirizzi metodologici per la definizione dei criteri generali per il convenzionamento dei programmi di edilizia agevolata*

### **1. Ambito di applicazione dei criteri generali per il convenzionamento dei programmi di edilizia agevolata**

Il secondo comma dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, si sostituisce, abrogandoli implicitamente, ai commi 4° e 5° dell'art. 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e disciplina la localizzazione dei programmi di edilizia agevolata.

Tali programmi possono essere indifferentemente localizzati (l'ordine di precedenza seguito nella formulazione della disposizione ricalca quello utilizzato dall'art. 18 della legge 5 agosto 1978, n. 457, senza peraltro porre condizioni per la scelta dell'una o dell'altra area) su aree comprese nei piani di zona, su aree delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, o su aree diverse dalle precedenti, comprese in «zone destinate dallo strumento urbanistico vigente all'edificazione a carattere residenziale».

Per le aree comprese nei piani di zona o delimitate ai sensi del citato art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, (alle quali il comma 5° di tale disposizione estende l'applicazione delle norme in vigore per l'attuazione dei piani di zona), i programmi devono essere obbligatoriamente convenzionati con il Comune, ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865; per i programmi realizzati su aree diverse, l'obbligo del convenzionamento, già implicitamente contenuto nella formulazione dell'art. 1, comma 1°, lett. b), della legge 5 agosto 1978, n. 457, è reso esplicito dall'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, che richiama l'applicazione degli articoli 7 ed 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

La disposizione, che si riferisce letteralmente ai soli programmi di "nuova costruzione", deve, naturalmente, applicarsi anche ai programmi di "recupero edilizio" che beneficiano di agevolazioni pubbliche, i quali, se realizzati su immobili non compresi all'interno di un piano di zona (soggetti alla convenzione art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865), sono soggetti alla convenzione art. 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come già previsto dall'art. 33, comma 1°, della legge 5 agosto 1978, n. 457.

La disposizione deve essere ugualmente estesa, per entrambe le tipologie di intervento, ai programmi realizzati su aree comprese nei piani di zona o indicate dal Comune ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865: la differenziazione nella disciplina degli interventi di edilizia agevolata, per gli aspetti direttamente collegati all'agevolazione di cui beneficiano, in dipendenza della loro localizzazione, non troverebbe, infatti, alcuna giustificazione né nell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, né in alcuna delle altre disposizioni comprese nella stessa legge.

Al contrario, che la regolamentazione degli aspetti più innovativi introdotti dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179, per l'edilizia agevolata debba essere definita dal CER ed esplicitamente accettata dagli operatori interessati è espressamente previsto dall'art. 8, comma 10, della stessa legge, secondo il quale compete al CER predisporre lo schema di atto d'obbligo (con un intervento regolamentare, quindi, ben più incisivo di quanto non lo siano i criteri previsti dall'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179) nel quale devono essere recepiti gli obblighi previsti dall'art. 8 della stessa legge, da applicarsi a tutti gli interventi di edilizia agevolata, indipendentemente dalla loro localizzazione.

Poiché appare operativamente opportuno, per le motivazioni indicate al successivo punto 6), riportare all'interno della convenzione comunale anche i contenuti dell'atto d'obbligo, i criteri generali definiti dal CER non possono che riguardare tutti gli

interventi di edilizia agevolata, compresi quelli focalizzati nell'ambito dei piani di zona.

## **2. Natura ed oggetto dei criteri generali**

Le prescrizioni contenute nell'art. 22, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n.179, individuabili dalla sua formulazione, prevedono:

a. l'obbligo del convenzionamento per gli interventi per i quali, essendo localizzati su aree non soggette all'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, tale obbligo non è direttamente previsto dalla legislazione urbanistica, con l'evidente intento di assicurare una puntuale ed omogenea regolamentazione per tutti gli interventi di edilizia agevolata;

b. la definizione, da parte del CER, di "criteri" che le Regioni dovranno recepire nella regolamentazione delle convenzioni comunali.

I criteri che il CER deve definire non sono, pertanto, destinati a disciplinare "direttamente" le convenzioni comunali, ma ad "indirizzare" le attività regolamentari di competenza delle Regioni: non deve, quindi, trattarsi di disposizioni regolamentari, ma di "criteri generali" emanati in attuazione della funzione "di indirizzo e di coordinamento" (art. 4, comma 1°, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) affidata dalle legge al CER nella specifica materia disciplinata dall'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179; riguardo al loro contenuto, essendo limitati ai soli interventi di edilizia agevolata, non possono che essere diretti ad assicurare la corretta ed uniforme applicazione della speciale disciplina prevista per tali interventi, con particolare riguardo per le innovazioni contenute nella legge 17 febbraio 1992, n.179.

La competenza regolamentare delle Regioni, in materia di convenzioni comunali, è espressamente prevista dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, richiamato dal secondo comma dell'art. 22 della 17 febbraio 1992, n.179, che riferisce la convenzione-tipo regionale «agli interventi di edilizia abitativa di cui al precedente art. 7» e cioè a tutti gli interventi per i quali il concessionario si assoggetta volontariamente al convenzionamento con il Comune.

L'ampio ambito di applicazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, per la sua natura di legge urbanistica fondamentale, è confermato dallo stesso legislatore, che, all'art. 2, comma 1°, ha ritenuto necessario confermare il regime previsto dalle norme della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per le aree comprese nei piani di zona e per quelle individuate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, con la precisazione che «anche per tali aree è necessario il provvedimento del sindaco di cui all'art. 1 della presente legge».

La conferma della "speciale" disciplina prevista dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, riguarda, quindi, per quanto qui ci interessa, l'obbligatorietà del convenzionamento degli interventi e la specificità della disciplina delle aree concesse in superficie o cedute in proprietà dal Comune (specificità, peraltro, fortemente attenuata dall'abrogazione dei commi dal quindicesimo al diciannovesimo dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, disposta dalla legge 17 febbraio 1992, n.179) e non anche il potere regolamentare riconosciuto alle Regioni, diretto a perseguire finalità (uniformità nella disciplina dei rapporti fra il Comune ed il concessionario) che non sono certamente in contrasto con quelle previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Per quanto riguarda poi, in particolare, gli interventi di edilizia agevolata, la competenza delle Regioni a regolamentarne l'attuazione, anche attraverso la unificazione dei contenuti delle convenzioni comunali direttamente collegati all'agevolazione ottenuta dal concessionario, è chiaramente affermata dall'art. 93, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che trasferisce alle Regioni «le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di

edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento».

Oltre alla necessità di estendere l'ambito di applicazione dei criteri generali definiti dal CER a tutti gli interventi di edilizia agevolata, indipendentemente dalla loro localizzazione, è, pertanto, confermata anche la possibilità per le Regioni di recepire tali criteri in strumenti regolamentari che siano ugualmente applicabili a tutti gli interventi di edilizia agevolata dalle stesse programmi.

Relativamente alle materie oggetto dei criteri generali che il CER deve definire, poiché il legislatore ha espressamente collegato tale competenza al convenzionamento degli interventi, oggetto degli stessi criteri generali non possono che essere i contenuti "obbligatori" delle convenzioni comunali, per gli aspetti direttamente collegati all'agevolazione concessa all'intervento, e le eventuali ulteriori prescrizioni previste dalla disciplina degli interventi di edilizia agevolata.

Sia per la convenzione art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, che per quella prevista dagli articoli 7 ed 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, sono previsti i seguenti contenuti:

- a. le caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;
- b. la determinazione dei prezzi di cessione e la loro periodica revisione;
- c. la determinazione dei canoni di locazione e la loro periodica revisione;
- d. i termini di inizio ed ultimazione degli edifici (contenuto previsto espressamente dall'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ed implicito nella convenzione disciplinata dalla legge n. 10 quale contenuto della concessione ad edificare);
- e. le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione;
- f. per la convenzione relativa ad aree non soggette alla disciplina dei piani di zona, la durata di validità della convenzione, non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni; a seguito dell'abrogazione dei commi dal 15° al 19° dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, tale durata deve essere definita anche per le aree cedute in proprietà all'operatore nell'ambito dei piani di zona.

Per gli interventi di edilizia agevolata, le disposizioni della convenzione comunale relative alla determinazione dei prezzi di cessione e dei canoni (e, quindi, i criteri generali adottati dal CER e gli strumenti regolamentari predisposti dalle Regioni) dovranno anche comprendere la disciplina dei contenuti degli atti di cessione e di locazione ulteriori rispetto ai corrispettivi e precisamente quelli previsti dagli articoli 8 e 9 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, che l'operatore deve espressamente accettare ai sensi dell'art. 8, comma 10, della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

### **3. Caratteristiche tipologiche e costruttive**

Relativamente alle caratteristiche tipologiche e costruttive, le abitazioni di edilizia residenziale pubblica devono rispettare le norme tecniche per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo delle costruzioni emanate dalle Regioni nel rispetto dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali per la realizzazione di esigenze unitarie di ordine tecnologico e produttivo, alla cui formulazione deve provvedere il CER ai sensi dell'art. 42 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Fino all'emanazione di tali norme tecniche, nazionali e regionali, gli interventi di edilizia agevolata devono rispettare le prescrizioni contenute nell'art. 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e le superfici massime previste dall'art. 16 della legge 5 agosto 1978, n. 457, ultimo comma, con le eventuali integrazioni previste da "norme tecniche transitorie" adottate dalle Regioni in attesa delle norme tecniche nazionali.

I criteri generali adottati dal CER ai sensi dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, non riguardano specifici interventi o gli interventi da realizzare in un determinato arco di tempo, ma tutti i programmi di edilizia agevolata approvati dopo l'entrata in vigore della stessa legge n. 179: poiché l'art. 42 della legge 5 agosto 1978, n. 457, è

tuttora in vigore, i criteri generali relativi a questo contenuto della convenzione non possono che riferirsi all'obbligo per gli operatori interessati di osservare le norme tecniche emanate dalla Regione ai sensi dello stesso art. 42 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e, in assenza di tali norme, le disposizioni transitorie previste dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, con le eventuali integrazioni adottate dalle medesime Regioni.

#### **4. Determinazione dei prezzi di cessione**

I massimali adottati dal Ministero dei lavori pubblici e dal CER - rispettivamente, in attuazione dell'art. 8, comma 2°, della legge 1 novembre 1965, n. 1179, e dell'art. 3, comma 1°, lett. n), della legge 5 agosto 1978, n. 457 - non sono stati finalizzati a vincolare la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi agevolati ma unicamente a determinare il finanziamento massimo concedibile.

A tali disposizioni si aggiunge, ora, l'art. 8, comma 3, della legge 17 febbraio 1992, n.179, secondo il quale «il corrispettivo di godimento da porsi a carico del socio assegnatario di alloggio di cooperativa edilizia ovvero il canone di locazione è determinato .. in base al piano finanziario relativo ai costi dell'intervento costruttivo da realizzarsi sull'area concessa dal comune o stabiliti nella convenzione».

La parte finale della disposizione deve essere letta, alla luce delle prescrizioni contenute nell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n.179, come se la congiunzione disgiuntiva inserita nella parte finale non esistesse: gli interventi di edilizia agevolata possono, infatti, essere realizzati su aree comprese nei piani di zona o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, (concesse dai Comuni e sottoposte a convenzione obbligatoria) ovvero su aree diverse (ed obbligati al convenzionamento ai sensi dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n.179), per cui in ogni caso i costi dell'intervento saranno disciplinati dalla convenzione comunale.

I «costi dell'intervento costruttivo» ai quali fa riferimento la disposizione non possono essere, evidentemente, i massimali di costo di cui all'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 457, assunti unicamente quale riferimento per la determinazione dell'importo massimo del mutuo ammissibile ad agevolazione, ma i valori corrispondenti al "reale" costo di costruzione dell'intervento, costi che devono risultare da uno specifico «piano finanziario».

I «costi dell'intervento costruttivo» non possono, pertanto, che coincidere con i «prezzi di cessione» previsti dalle disposizioni che disciplinano le convenzioni comunali, essendo questi i soli valori che possono essere realmente controllati dai Comuni, sia pure nei limiti consentiti dagli strumenti di indagine da loro utilizzabili; i criteri generali ad essi relativi devono, quindi, definire sia le caratteristiche ed i contenuti del piano finanziario che dovrà documentare i prezzi definiti dagli operatori, che i criteri che le Regioni dovranno seguire nella regolamentazione della determinazione, da parte dei Comuni interessati, dei valori da inserire nelle convenzioni.

In merito ai valori che concorrono a formare il prezzo di cessione, l'art. 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, li individua nei seguenti: costo dell'area, costo della costruzione, costo delle opere di urbanizzazione, spese generali comprese quelle di progettazione, oneri di preammortamento ed oneri di finanziamento.

Per la determinazione dei massimali di costo per l'edilizia agevolata, il CER ha individuato i seguenti componenti di costo: acquisizione dell'area, urbanizzazioni, prospezioni geognostiche, costi relativi alle fondazioni, costo di elevazione, sistemazioni esterne, allacciamenti, spese tecniche generali (comprensive della progettazione, della direzione lavori e del collaudo), spese promozionali e commerciali, oneri finanziari, oneri fiscali ed IVA.

La ripartizione utilizzata per la definizione dei massimali di costo, più articolata e, quindi, meglio rispondente alle peculiari caratteristiche legate alla localizzazione dell'intervento, sembra preferibile: alle voci che la compongono, per passare da un

massimale di costo ad un prezzo di cessione, deve essere aggiunta la voce rappresentativa dell'utile riconosciuto all'operatore.

Per la valorizzazione degli addendi del prezzo di cessione, alcune voci devono essere necessariamente espresse attraverso un valore assoluto o un intervallo di valori, altre possono essere espresse attraverso una percentuale (o un intervallo di percentuali); alcune voci possono considerarsi sufficientemente omogenee per l'intero territorio nazionale, altre sono strettamente collegate alla localizzazione del singolo intervento.

Un aspetto negativo dell'attuale formulazione dei massimali di costo è rappresentato dall'effetto di "trascinamento" che la determinazione di un valore massimo può rappresentare per il mercato, che inevitabilmente tende ad omologarsi a tale valore; appare, pertanto, preferibile sostituire il valore "massimo" per l'elemento centrale (il costo di elevazione) con un valore "standard", rappresentato dal costo di elevazione "ottimale" di una costruzione (o di più tipologie costruttive) che, per le sue caratteristiche, possa essere assunta quale campione degli interventi ammessi ad agevolazione, integrato con la definizione, da parte degli strumenti regolamentari adottati dalle Regioni con l'osservanza dei criteri generali definiti dal CER, dello scostamento massimo ammesso, scostamento che dovrebbe essere oggetto di contrattazione fra Comune e operatore nella definizione del contenuto della convenzione, collegandolo alle caratteristiche tipologiche e costruttive dell'intervento ed, in particolare, a contenuti prestazionali superiori rispetto ai valori considerati nella definizione del costo "standard".

Gli strumenti regolamentari adottati dalle Regioni per gli interventi di nuova costruzione dovranno, pertanto, indicare ai Comuni, per il costo di elevazione, il valore al quale devono attestarsi, nonché le percentuali di scostamento ammesse e le condizioni che devono verificarsi per ritenere ammissibili tali scostamenti; gli stessi strumenti definiranno, recependo i criteri generali adottati dal CER, percentuali massime di incidenza, rispetto al costo di elevazione, per: costo delle urbanizzazioni, costo delle prospezioni geognostiche e delle fondazioni, costo delle sistemazioni esterne, costo degli allacciamenti, spese generali (compresa la progettazione e direzione lavori), spese promozionali e commerciali, oneri di prefinanziamento e utile riconosciuto all'operatore. Il valore unitario relativo al costo di elevazione sarà riferito al metro quadrato di superficie complessiva, da determinarsi, quest'ultima, nel rispetto delle indicazioni contenute nel decreto che disciplina i massimali di costo in vigore per l'edilizia agevolata, rappresentando tali indicazioni vincoli tipologici integrativi rispetto alle norme tecniche transitorie in vigore.

Relativamente al costo dell'area, per gli interventi localizzati su aree comprese nei piani di zona o indicate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, esso, come previsto dall'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, deve corrispondere al costo di acquisizione delle stesse da parte del Comune; per gli interventi realizzati su aree diverse dalle precedenti, può essere adottato il criterio previsto dall'art. 8, comma 1°, della legge 28 gennaio 1977, n. 10: il costo risultante dall'atto di acquisto dell'area, se avvenuto nel quinquennio anteriore alla data della convenzione; se precedente, può essere assunto il medesimo costo rivalutato in misura uguale alla variazione verificatasi nell'indice ISTAT del costo della vita nel periodo compreso fra la data di acquisto e la data della convenzione.

Le competenze attribuite dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, al CER in materia di determinazione dei massimali di costo e di proposizione al CIPE delle revisioni dei tassi agevolati, dei limiti di reddito e dei massimali di mutuo costituiscono componenti essenziali della "programmazione nazionale" riservata allo Stato dall'art. 88, comma 1, n. 13), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616: le agevolazioni concesse in attuazione di tale programmazione devono essere riservate

agli interventi che possano soddisfare le esigenze abitative di una determinata fascia della domanda (delimitata dai limiti di reddito in vigore) e che, a tal fine, rispettino i requisiti economici individuati attraverso la definizione dei massimali di costo, i quali non possono essere solo "convenzionali", perché, qualora i prezzi di cessione "reali" dovessero discostarsi sensibilmente dai massimali di costo (in base ai quali è determinato il massimale di mutuo), il beneficio dell'agevolazione si ridurrebbe conseguentemente, elevando la soglia di solvibilità richiesta alla domanda e vanificando, quindi, il conseguimento dell'obiettivo primario rappresentato dalla individuazione della fascia di domanda alla quale le abitazioni realizzate devono essere destinate.

I criteri generali definiti dal CER relativamente al prezzo di cessione devono, pertanto, assicurare l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati all'edilizia agevolata dalla programmazione nazionale: il limite massimo per il costo di elevazione previsto dai massimali determinati ai sensi dell'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 457, può essere assunto quale valore di riferimento, consentendo alle Regioni anche scostamenti in eccesso, entro una percentuale massima predeterminata dai criteri generali, purché giustificati da caratteristiche prestazionali dell'intervento superiori a quelle medie di mercato; per i restanti addendi di costo, possono essere confermate le percentuali massime già previste per il massimale di costo.

Relativamente al costo dell'area, non potendo questo rappresentare, per gli interventi localizzati su aree esterne ai piani di zona, una variabile indipendente, fermo restando il criterio prima indicato, deve essere, comunque, predeterminata dai criteri generali la sua incidenza massima rispetto al costo di elevazione.

Per gli interventi di recupero, i valori da indicare in valore assoluto, analogamente a quanto previsto dai massimali di costo, possono riferirsi al costo di recupero primario ed al costo di recupero secondario, entrambi relativi al metro quadrato di superficie complessiva; le percentuali massime di incidenza, rispetto a tali costi, riguarderanno: il costo di acquisizione dell'immobile da recuperare, il costo delle urbanizzazioni, il costo dei rilievi e delle indagini preliminari, le spese generali (compresa la progettazione e direzione lavori), le spese promozionali e commerciali, gli oneri di prefinanziamento e l'utile riconosciuto all'operatore.

Anche per questi interventi valgono le indicazioni adottate per quelli di nuova costruzione: i limiti massimi per il costo di recupero, primario e secondario, previsti dai massimali determinati ai sensi dell'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 457, possono essere assunti quali valori di riferimento, consentendo alle Regioni anche scostamenti in eccesso, entro una percentuale massima predeterminata dai criteri generali, purché giustificati da caratteristiche prestazionali dell'intervento superiori a quelle medie del mercato o da particolari difficoltà di realizzazione dell'intervento; per le restanti voci di costo, possono essere confermate le percentuali massime già previste per i massimali di costo.

Relativamente al costo dell'immobile da recuperare, può essere adottato un criterio analogo a quello relativo alle aree edificabili (costo risultante dall'atto di acquisto, se effettuato nel quinquennio precedente alla data di convenzione, ovvero tale valore rivalutato in base alle variazioni intervenute nell'indice ISTAT del costo della vita), predeterminando, comunque, nei criteri generali la sua incidenza massima rispetto al costo del recupero primario e secondario.

Affinché tali criteri siano effettivamente applicabili, i massimali di costo determinati ai sensi dell'art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 457, devono essere aggiornati con cadenza annuale, in assenza della quale verrà riconosciuta alle Regioni la possibilità di aggiornarli in misura uguale alla variazione accertata nell'indice ISTAT del costo di costruzione per i dodici mesi precedenti o per il maggior periodo di tempo trascorso dalla data del decreto di approvazione dei massimali in vigore; analoga facoltà deve essere riconosciuta ai Comuni qualora la Regione non provveda all'aggiornamento,

con cadenza annuale, dei valori contenuti nello strumento di regolamentazione adottato.

Il prezzo definito della convenzione comunale rappresenterà, naturalmente, il prezzo massimo che l'operatore potrà praticare nel trasferimento della proprietà dell'abitazione al primo destinatario e, successivamente e per la durata della convenzione, quello che tale destinatario potrà applicare ad un successivo acquirente, fermo restando che i prezzi effettivi, nel rispetto di tale massimale, saranno quelli direttamente concordati fra le parti.

Per la revisione dei prezzi di cessione, rispetto ai valori iniziali previsti dalla convenzione, può essere adottata la disciplina prevista dall'art. 8, comma 4, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, con le modalità applicative normalmente previste dalle convenzioni-tipo regionali: revisione proporzionale alla variazione verificatasi nell'indice ISTAT del costo di costruzione di un edificio residenziale, dalla stipula della convenzione comunale alla data di ultimazione della costruzione; successivamente, revisione del prezzo di convenzione, con cadenza biennale, sulla base delle variazioni verificatesi nell'indice ISTAT del costo della vita; al valore aggiornato verranno applicate, con decorrenza dal sesto anno successivo alla data di ultimazione della costruzione, le riduzioni percentuali previste dall'art. 20 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

#### **5. Determinazione dei canoni di locazione**

Definiti i criteri generali per la determinazione e revisione del prezzo di cessione, gli stessi rappresenteranno il punto di riferimento per i criteri generali relativi alla determinazione dei canoni di locazione e dei corrispettivi di godimento, per i quali deve essere determinata unicamente la percentuale da applicare al prezzo di convenzione in vigore alla data di decorrenza della locazione; alle revisioni biennali del prezzo convenzionato corrisponderà l'automatica revisione del canone o del corrispettivo convenzionato.

Come per il prezzo di cessione, anche per i canoni e per i corrispettivi il valore indicato dalla convenzione comunale rappresenterà il valore massimo che i contraenti non potranno superare nella libera determinazione del canone o corrispettivo effettivamente praticato.

Anche per i canoni valgono, ed a maggior ragione per la loro particolare valenza sociale, le valutazioni espresse in merito alla necessità che i criteri generali determinati dal CER assicurino la coerenza fra i valori che potranno essere previsti dagli strumenti regolamentari regionali e gli obiettivi della programmazione nazionale che, in questo caso, non riguardano il solo settore dell'edilizia agevolata ma l'edilizia residenziale nel suo complesso.

Nella determinazione di tali criteri generali devono essere temperate, per quanto possibile, l'esigenza di contenere al massimo i canoni di locazione e quella di incentivare la produzione di abitazioni destinate alla locazione.

Essendosi già considerate nella determinazione del prezzo di cessione le differenze di condizioni presenti nelle singole Regioni, la percentuale massima utilizzabile per la determinazione, partendo da tale prezzo, del canone di locazione può essere determinata quale somma di tre addendi, tutti espressi in percentuali del prezzo di cessione: il rendimento netto reale riconosciuto all'investitore, i costi di conservazione dell'immobile che restano a carico del proprietario e gli oneri fiscali che gravano sullo stesso proprietario.

Per la determinazione del rendimento reale, può essere assunto il rendimento dei B.T.P. con la scadenza più prossima agli 8 anni di durata minima della locazione, al netto dell'inflazione programmata e degli oneri fiscali (indicativamente, ai valori attuali, il 3,3%); per i costi di conservazione, considerata la loro limitata incidenza nei primi 8



anni di vita della costruzione, lo 0,5%; per gli oneri fiscali, l'incidenza dell'ICI, stimabile, assumendo una rendita catastale pari all'80% del prezzo massimo di cessione previsto dalla convenzione ed una aliquota media per l'imposta dello 0,5%, nello 0,4%.

Utilizzando i valori sopra ipotizzati, si perviene alla determinazione di una aliquota massima per il calcolo del canone di locazione o per il corrispettivo di godimento annui del 4,2% del prezzo di cessione previsto dalla convenzione.

Come già indicato per i prezzi di cessione, l'individuazione degli operatori destinatari delle risorse disponibili per gli interventi di edilizia agevolata, dopo aver individuato le localizzazioni territoriali sulla base della distribuzione del fabbisogno abitativo, dovrebbe essere effettuata dalle Regioni - ovvero, su delega di queste, dai Comuni - preferendo gli operatori che accettino la indicazione nella convenzione comunale di una percentuale inferiore a quella prevista dallo strumento regolamentare adottato dalla Regione e/o una durata del periodo di locazione superiore a quella minima prevista dall'art. 8 della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

I criteri adottati per la definizione dell'aliquota massima utilizzabile per la determinazione dei canoni di locazione e dei corrispettivi di godimento presuppongono che gli oneri finanziari che l'operatore dovrà sostenere per la parte del costo di costruzione o di recupero finanziata con risorse di terzi siano coperti, per la quota eccedente il canone, dalla differenza fra i costi reali di costruzione ed il prezzo di cessione praticabile al termine del periodo minimo di locazione.

Di tale necessario equilibrio finanziario, il CER terrà conto nella definizione dei valori dei contributi di cui all'art. 6, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, e le Regioni dovranno tenere conto nella attribuzione dei contributi agli operatori.

L'art. 9 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, relativo alle abitazioni assegnate in godimento o date in locazione con proprietà differita, fa rinvio al comma 3 del precedente art. 8 per la determinazione dei canoni e dei corrispettivi di godimento che potranno essere praticati nel periodo di tempo che precede il trasferimento della proprietà dell'abitazione all'assegnatario in godimento o al conduttore.

Fra le due tipologie di intervento esiste, tuttavia, una sostanziale differenza: la prima è diretta alla realizzazione di abitazioni destinate alla locazione semplice, che potrebbero "eventualmente" essere trasferite in proprietà ai conduttori, ai quali è riconosciuto solamente il diritto di prelazione nell'acquisto; la seconda è diretta alla realizzazione di abitazioni che, fin dall'inizio, si sa verranno trasferite in proprietà al conduttore o all'assegnatario in godimento.

Nel secondo caso, quindi, il periodo che precede il trasferimento della proprietà, non inferiore ad otto anni, è destinato a consentire al conduttore o all'assegnatario la costituzione dei risparmi necessari al successivo acquisto della proprietà dell'abitazione: ferma restando la disciplina dei valori massimi per il prezzo di cessione e per il canone di locazione o corrispettivo di godimento, lo strumento regolamentare regionale dovrà, pertanto, lasciare libertà alle parti nella definizione delle ulteriori modalità finanziarie attraverso le quali, nella prima fase contrattuale, si verranno a preconstituire le condizioni per l'atto di trasferimento che concluderà il rapporto.

## **6. Contenuti contrattuali degli atti di locazione**

Per i criteri generali relativi alla disciplina dei contenuti contrattuali degli atti di locazione, le disposizioni di riferimento sono rappresentate dagli articoli 8 e 9 della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

Tali disposizioni dovranno essere recepite dai criteri generali con le integrazioni dirette a chiarire gli aspetti che le stesse non approfondiscono, quale, sia per le abitazioni destinate alla locazione semplice (art. 8) che per quelle destinate alla locazione o al godimento con proprietà differita (art. 9), il limite di valore da rispettare nel passaggio dalla locazione alla proprietà, per il quale dovrà valere la disciplina dei

prezzi di cessione prevista dagli stessi criteri.

Ai sensi dell'art. 8, comma 10, il CER deve proporre al CIPE lo schema di atto d'obbligo nel quale devono essere recepiti gli obblighi contrattuali previsti a carico degli operatori che realizzano abitazioni destinate alla locazione o al godimento, semplice o con proprietà differita (il comma si applica, per il richiamo contenuto nell'art. 9, comma 2, anche agli interventi disciplinati da quest'ultima disposizione).

Non si vede, tuttavia, l'utilità di un atto d'obbligo che recepisca solo una parte del contenuto della convenzione che obbligatoriamente deve disciplinare tutti gli interventi di edilizia agevolata e, quindi, anche quelli realizzati ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

Per gli interventi realizzati su aree disciplinate dalle disposizioni relative ai piani di zona, non potendosi sostituire la convenzione comunale con un atto d'obbligo d'iniziativa dell'operatore, l'atto d'obbligo previsto dalla disposizione in esame avrebbe un senso solo se i criteri generali adottati dal CER ai sensi dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, (e quindi la convenzione comunale) non riguardassero anche gli obblighi contrattuali previsti dall'art. 8: ipotesi che, tenuto conto dei contenuti individuati per tali criteri generali, non si verificherà.

Per le aree non disciplinate dalle disposizioni relative ai piani di zona, per le quali l'art. 7, comma 4, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, consente che la convenzione sia sostituita da un atto unilaterale d'obbligo con il quale il concessionario si impegna ad osservare le condizioni stabilite nella convenzione-tipo regionale, poiché tale convenzione, dovendo recepire i criteri generali adottati dal CER, conterrà anche gli obblighi contrattuali di cui all'art. 8 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, l'eventuale atto unilaterale d'obbligo dell'operatore non potrà che contenere l'impegno al rispetto di tutte le condizioni previste dalla convenzione-tipo regionale, ivi comprese quelle a cui si riferisce l'atto d'obbligo di cui al comma 10 dello stesso articolo.

La prescrizione contenuta nel comma 10 dell'art. 8 può, pertanto, essere rispettata sottoponendo all'approvazione del CIPE la parte dei criteri generali definiti dal CER, ai sensi dell'art. 22 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, che riguardano l'applicazione degli artt. 8 e 9 della stessa legge.

#### **7. Termini di inizio ed ultimazione degli edifici**

I criteri generali relativi ai termini di inizio ed ultimazione degli edifici devono riferirsi alle disposizioni contenute nell'art. 3, comma 8, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, per quanto riguarda il termine di inizio dei lavori; per la durata dei lavori, l'art. 6, comma 8, della stessa legge prevede, indirettamente, un termine massimo di tre anni (previsto anche dall'art. 4, comma 4, della legge 28 gennaio 1977, n. 10), che potrà, eventualmente, rappresentare il limite invalicabile raggiungibile attraverso la concessione motivata di una o più proroghe del termine di ultimazione ordinario, che non dovrà superare i due anni dall'inizio dei lavori.

Nella definizione dei criteri generali dovranno essere recepite le modifiche apportate all'art. 3 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, nella formulazione risultante dalla legge di conversione.

A tali termini si aggiungerà quello entro il quale devono essere perfezionati gli atti di assegnazione o di vendita, ai sensi dell'art. 18, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, come sostituito dall'art. 23, comma 5, della legge 17 febbraio 1992, n. 179

#### **8. Sanzioni a carico dell'operatore convenzionato**

Le sanzioni a carico dell'operatore convenzionato per l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione, per la parte relativa all'osservanza dei criteri generali adottati dal CER e recepiti dagli strumenti regolamentari regionali, non potranno che consistere nella revoca, totale o parziale, del beneficio concesso, rispettando, ove

espressamente indicate, le sanzioni già previste dalle disposizioni in vigore, quale la decadenza dall'agevolazione per il mancato rispetto del termine di inizio dei lavori, di cui all'art. 3, comma 8, della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

#### **9. Durata di validità della convenzione**

Per quanto riguarda la durata di validità della convenzione, l'art. 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, prevede un termine minimo di 20 anni ed un termine massimo di 30 anni.

Considerando che l'art. 6 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, prevede che i contributi concessi non possano superare le 18 annualità e tenendo conto dell'orientamento espresso dal legislatore in merito all'attenuazione dei preesistenti vincoli sulla disponibilità delle abitazioni di edilizia agevolata, appare coerente limitare la durata di validità della convenzione a 20 anni.

Tale durata troverà applicazione per le convenzioni relative agli interventi localizzati su aree esterne ai piani di zona e per quelle relative alle aree cedute in proprietà dai Comuni nell'ambito dei piani di zona, per le quali l'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 23 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, non prevede espressamente alcuna durata.