

P.E.E.P.

GENERALITÀ - La natura e le finalità del Piano di zona per l'edilizia residenziale pubblica sono la costruzione di alloggi a carattere economico-popolare, cioè fornire case di tale tipo a basso costo o, comunque, ad un costo più contenuto rispetto ai normali prezzi di mercato, per soddisfare le esigenze dei ceti più deboli, esigenza sociale, quest'ultima, che soddisfa il riferimento ai "motivi di interesse generale", previsti dall'art. 42 comma 3 Cost. che giustificano l'espropriazione delle aree all'uopo necessarie

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Non è invocabile lo ius superveniens -costituito dalla L. n. 244 del 2007, art. 2, commi 89 e 90 in base ai quali "Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento"- in ipotesi di espropriazione di area inclusa in un P.E.E.P.: ciò in quanto l'espropriazione in tal caso non rientra in quest'ultima categoria bensì nella prima generale ipotesi, per la quale la stessa norma dispone che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene.

OBIETTIVI DI FONDO - La realizzazione dei P.E.E.P. può avvenire soltanto attraverso l'espropriazione generalizzata ed obbligatoria delle aree comprese nei piani di zona per la creazione di un patrimonio indisponibile "ad hoc" e la successiva riassegnazione delle stesse, in parte in diritto di superficie ed in parte in proprietà piena.

PARTECIPAZIONE DEGLI INTERESSATI

GENERALITÀ - Il testo unico espropri ha disciplinato la partecipazione degli interessati alla procedura espropriativa. L'invio agli espropriandi dell'avviso di avvio del procedimento ha lo scopo di realizzare una garanzia partecipativa non meramente formale e rappresenta un necessario passaggio cognitivo-dialettico, funzionale sia per la parte, che può opporre fatti e/o circostanze non considerati, sia per l'amministrazione, che deve esaminarli e valutarli prima di approvare il progetto definitivo dell'opera. L'omissione di tale adempimento procedurale determina l'illegittimità del provvedimento di esproprio.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - È onere dell'espropriante di inviare al proprietario l'avviso di avvio del procedimento dichiarativo della pubblica utilità del bene, sia che si risolva in un provvedimento esplicito, sia che consista in un atto implicito (come avviene per l'approvazione dei progetti delle opere pubbliche). Nell'ambito della procedura espropriativa finalizzata alla realizzazione di un'opera pubblica, il progetto definitivo, nel quale vengono compiutamente indicate le opere da realizzare, i criteri utilizzati per le scelte progettuali e le caratteristiche dell'inserimento delle opere nel territorio, è di per sé idoneo a ledere gli interessi dell'espropriando, pertanto i termini per proporre impugnativa decorrono dalla data in cui se ne sia avuta l'effettiva conoscenza.

OBIETTIVI DI FONDO - Nell'ipotesi di approvazione di un progetto di opera pubblica per la cui realizzazione è prevista l'espropriazione di aree, la comunicazione dell'avvio del procedimento, in quanto diretta ad assicurare la partecipazione del privato nel rispetto dei principi del giusto procedimento e della trasparenza, deve essere effettuata prima che le scelte dell'amministrazione divengano irreversibili e quindi prima che intervenga l'approvazione del progetto, che rende immodificabile la localizzazione.

PEREQUAZIONE URBANISTICA

GENERALITÀ - La perequazione urbanistica applica alla pianificazione territoriale concetti di giustizia distributiva, avendo come finalità la limitazione delle sperequazioni che si creano tra proprietà diverse nel momento della pianificazione in cui si attribuiscono le destinazioni urbanistiche ai suoli.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - La perequazione consiste in concreto nell'attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio, prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli d'inedificabilità ai fini di dotazione di spazi da riservare alle opere collettive. Ne consegue che i proprietari partecipano in uguale misura alla distribuzione dei valori e degli oneri derivanti dalla pianificazione ai fini della trasformazione, mentre le amministrazioni pubbliche possono disporre senza ricorrere alle procedure espropriative, e quindi senza sobbarcarsi i relativi oneri patrimoniali, di un cospicuo patrimonio fondiario pubblico.

OBIETTIVI DI FONDO - Il profilo perequativo riguarda il rapporto tra i proprietari fondiari e l'intera collettività. Ai proprietari deve essere riconosciuto il livello di valorizzazione fondiaria necessario per incentivarne la partecipazione consensuale all'attuazione del piano, mentre la collettività deve poter beneficiare di maggiori opere e servizi pubblici grazie ai risparmi conseguiti con l'acquisizione gratuita dei suoli per le opere e i servizi pubblici.

PIANIFICAZIONE REGIONALE

GENERALITÀ - Nelle leggi di molte regioni, il vecchio Piano Regolatore Generale è stato suddiviso in due momenti pianificatori: il P.S.C. -piano strutturale comunale- di durata illimitata e il P.O.C. -piano operativo comunale- definito anche il piano del Sindaco, con scadenza solitamente quinquennale e con obiettivi rapportabili alla sua durata e alle risorse finanziarie del Comune.

CARATTERI - Il piano strutturale definisce lo schema dello sviluppo urbano, individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, procede alla classificazione del territorio e alla delimitazione degli ambiti di cui vengono fissate le caratteristiche urbanistiche e funzionali. Il P.S.C. non può imporre vincoli conformativi alla proprietà, che sono invece riservati al P.O.C. Infatti i piani operativi delimitano i nuovi insediamenti, stabiliscono le destinazioni d'uso e gli indici edilizi, definiscono le dotazioni territoriali e la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici. I regolamenti edilizi disciplinano poi le modalità di calcolo dei parametri edilizi ed urbanistici, il calcolo degli oneri di urbanizzazione e delle monetizzazioni delle dotazioni territoriali.

OBIETTIVI DI FONDO - Il P.O.C consente, con la durata quinquennale delle sue prescrizioni, di eliminare la rendita di attesa che il P.R.G. tradizionale conferiva ai proprietari dei suoli, permettendo un notevole sviluppo della negoziazione urbanistica. Ne consegue che la contrattazione dei diritti edificatori (sotto forma anche di premi di cubatura) e le compensazioni con altri beni sono oggi i mezzi alternativi usati per recuperare risorse per il finanziamento delle attrezzature e infrastrutture pubbliche, ma anche per veicolare e condurre il consenso.

PROCEDIMENTO DI ESPROPRIO

GENERALITÀ - Detto procedimento si articola in quattro fasi: 1) sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio; 2) dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da realizzare; 3)

determinazione dell'indennità di espropriazione; 4) emissione del decreto di esproprio.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - Il provvedimento espropriativo costituisce la forma più incisiva di esplicazione del potere ablatorio, divenuto strumento insostituibile per realizzare opere pubbliche e attuare una equilibrata e corretta pianificazione urbanistica e industriale. Il procedimento espropriativo può essere utilizzato in realtà anche per interventi diversi dalle opere pubbliche, come nel caso di acquisizione, a beneficio della collettività, di immobili per i quali non è prevista una concreta trasformazione o alterazione, oppure nel caso di esproprio di aree a favore dei privati per interventi produttivi.

OBIETTIVI DI FONDO - La materia delle espropriazioni per pubblica utilità è una delle più delicate e complesse del diritto amministrativo, con risvolti significativi di diritto civile ed interferenze da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Vi è il coinvolgimento di numerosi principi ed interessi costituzionalmente rilevanti. Vengono in considerazione aspetti di notevole rilievo sociale e di finanza pubblica. Per tutti questi motivi il procedimento di esproprio è disciplinato in modo rigoroso dal testo unico espropri ed è finalizzato al contemperamento dei vari interessi.

PROCEDIMENTO RINNOVAZIONE

DISCIPLINA - Il principio "tempus regit actum" importa in generale che, quando si addivene alla rinnovazione di un procedimento amministrativo, gli atti che lo compongono devono trovare i loro presupposti e la loro disciplina nella situazione giuridica e fattuale esistente al tempo della rinnovazione, e non al tempo della loro originaria adozione. Nel caso, in particolare, di rinnovazione di un procedimento espropriativo non è sufficiente un rinvio formale alla precedente dichiarazione di pubblica utilità, ma occorre valutare se a distanza di tempo dall'avvio del primo procedimento sussistano ancora, attualmente, le ragioni di pubblica utilità che ne avevano precedentemente giustificato l'apertura.

CASISTICA - A seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale degli atti della procedura espropriativa, ivi compresa la dichiarazione di pubblica utilità, l'amministrazione ha l'obbligo procedimentale di rinnovare l'attività istruttoria e dimostrare l'esistenza delle ragioni attuali che giustificano la rinnovazione del procedimento espropriativo; e ciò al fine di dimostrare la persistenza dell'interesse pubblico attuale e concreto all'espropriazione dell'immobile e di procedere ad una puntuale comparazione degli interessi coinvolti; l'amministrazione in tale situazione, ha, inoltre, l'obbligo di effettuare un nuovo deposito della relazione esplicativa dell'opera o dell'intervento da realizzare corredata degli atti tecnico-urbanistici (mappe catastali, elenco dei proprietari e planimetrie dei piani urbanistici vigenti), assegnando al ricorrente un nuovo termine per le proprie osservazioni.

PROCEDURA ESPROPRIATIVA - Il procedimento espropriativo si articola in quattro fasi: 1) sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio; 2) dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da realizzarsi; 3) determinazione dell'indennità di espropriazione; 4) emissione del decreto di esproprio.

PROCEDURE ACCELERATE

GENERALITÀ - Gli articoli 22 e 22 bis testo unico espropri prevedono le cd "procedure accelerate" in materia di espropriazione per pubblica utilità, procedure caratterizzate dal requisito dell'urgenza che non permette di seguire l'articolato iter ordinario previsto dall'articolo 20 dello stesso testo unico. In particolare, l'art. 22 bis (inserito dall'art. 1 del D.LGS. 27 dicembre 2002, n. 302) disciplina

l'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione. In base al nuovo testo normativo l'istituto dell'occupazione d'urgenza non è più applicabile quale automatica conseguenza dell'approvazione del progetto, ma deve essere oggetto di provvedimento specifico in presenza dei presupposti previsti dall'art. 22 bis e, primo fra tutti, del presupposto dell'urgenza qualificata.

QUESTIONI E APPLICAZIONI - In base al comma 2 dell'art. 22 bis, il decreto di occupazione può essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente dell'indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità nei seguenti casi: a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443; b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50. In questi casi la giurisprudenza ha chiaramente escluso la necessità di motivare in ordine all'urgenza (TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 febbraio 2007, n. 1057; Consiglio di Stato, sez. IV, 30 dicembre 2006, n. 8259).

OBIETTIVI DI FONDO - Con gli artt. 22 e 22 bis il legislatore ha voluto fornire alla pubblica amministrazione strumenti particolarmente rapidi per procedere all'occupazione dei beni da espropriare. Va peraltro tenuto presente che l'occupazione seguita dall'esproprio comporterà un onere maggiore per la P.A., in quanto all'indennità di esproprio dovrà aggiungersi l'indennità di occupazione.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

GENERALITÀ - L'attuale - e molto più snella - versione dell'art. 53 del D.P.R. n. 327/2001 recita: "...La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo. Resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa".

DISCIPLINA PREVIGENTE - L'art. 53 testo unico esproprio prima della riformulazione disponeva: *sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti alla applicazione delle disposizioni del testo unico. Resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.* La Corte costituzionale, con sentenza 11 maggio 2006, n. 191, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 53 nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a "*i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati*", non escludeva i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere. Ne era derivava pertanto la sussistenza della giurisdizione amministrativa ogniqualvolta fosse rilevabile un obiettivo, e non meramente intenzionale, svolgersi di un'attività amministrativa costituente esercizio di un potere astrattamente riconosciuto alla P.A. o ai soggetti ad essa equiparati.

TERMINI PROCESSUALI - Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nell'art. 119 del Codice del Processo Amministrativo.