

CODEX

collana diretta da PAOLO LORO

urbanistica, edilizia

CDX45

# IL CODICE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE

pubblica e agevolata

**gennaio 2019**

**guida normativa e  
raccolta giurisprudenziale**

**EXEO** edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-261-1

RACCOLTE, LINEA CODICISTICA

professionisti

pubblica amministrazione

# IL CODICE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE

PUBBLICA E AGEVOLATA

**gennaio 2019**

GUIDA NORMATIVA  
E RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

**Abstract:** La presente opera si propone come una raccolta di provvedimenti di rango normativo ed attuativo in materia di EDILIZIA RESIDENZIALE pubblica e agevolata. I testi delle norme nazionali sono presentati nel testo vigente e coordinato che ne assicura la corretta lettura nel contesto delle numerose modifiche intervenute nel tempo, mediante una rigorosa annotazione redazionale; le norme regionali sono presentate nel testo vigente e consolidato. Il compendio di giurisprudenza a corredo del *corpus* normativo completa efficacemente la panoramica giuridica della materia, rendendo la presente opera indispensabile agli operatori del settore.

Copyright © 2019 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, **invitando l'utente a confrontare le sintesi con il contenuto della relativa sentenza, nonché a verificare presso le fonti ufficiali l'effettiva corrispondenza delle sintesi e degli estratti alla pronuncia di cui sono riportati gli estremi.** Si avvisa inoltre l'utente che la presente raccolta, da utilizzarsi come uno spunto di partenza per ricerche più approfondite, non ha alcuna pretesa di esaustività rispetto all'argomento trattato.

Edizione: 25 gennaio 2019 | materia: edilizia urbanistica | collana: CODEX diretta da Paolo Loro | nic: 46 | tipologia: raccolta | linea: codicistica | formato: digitale, pdf | codice prodotto: CDX45 | ISBN: 978-88-6907-261-1 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - [www.exeo.it](http://www.exeo.it) - [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

soggetti a trascrizione e trascritti prima della trascrizione dell'atto di divisione o della trascrizione della domanda di divisione giudiziale.

Nessuna ragione di prelevamento in natura per crediti nascenti dalla comunione può opporsi contro le persone indicate dal comma precedente, eccetto le ragioni di prelevamento nascenti da titolo anteriore alla comunione medesima, ovvero da collazione.

Art. 1114. Divisione in natura.

La divisione ha luogo in natura, se la cosa può essere comodamente divisa in parti corrispondenti alle quote dei partecipanti.

Art. 1115. Obbligazioni solidali dei partecipanti.

Ciascun partecipante può esigere che siano estinte le obbligazioni in solido contratte per la cosa comune, le quali siano scadute o scadano entro l'anno dalla domanda di divisione.

La somma per estinguere le obbligazioni si preleva dal prezzo di vendita della cosa comune, e, se la divisione ha luogo in natura, si procede alla vendita di una congrua frazione della cosa, salvo diverso accordo tra i condividenti.

Il partecipante che ha pagato il debito in solido e non ha ottenuto rimborso concorre nella divisione per una maggiore quota corrispondente al suo diritto verso gli altri condividenti.

Art. 1116. Applicabilità delle norme sulla divisione ereditaria.

Alla divisione delle cose comuni si applicano le norme sulla divisione dell'eredità, in quanto non siano in contrasto con quelle sopra stabilite.

## **Regio Decreto 28 aprile 1938, n. 1165. Approvazione del testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica.**

(G.U. 5 agosto 1938, n. 177, S.O.).

PARTE PRIMA

TITOLO I

Mutui per la costruzione o l'acquisto di case popolari od economiche

CAPO I

Enti mutuanti

Art. 1.

I prestiti per la costruzione o l'acquisto di case popolari od economiche possono, oltre che da privati e da società, essere consentiti dai seguenti istituti ed enti, anche in deroga alle leggi speciali ed agli statuti che li regolano:

1° tutte indistintamente le Casse di risparmio ordinarie;

- 2° le Banche popolari e le Società ordinarie e cooperative di credito;
- 3° i Monti di pegno;
- 4° le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- 5° gli Enti morali legalmente riconosciuti;
- 6° le Società di mutuo soccorso legalmente costituite;
- 7° l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;
- 8° gli Istituti di credito fondiario;
- 9° l'Istituto nazionale delle assicurazioni;
- 10° la Sezione autonoma di credito fondiario della Banca nazionale del lavoro, anche con emissione di obbligazioni, in conformità al R.D.L. 2 dicembre 1923, n. 2688, e al R.D.L. 8 gennaio 1925, n. 37, convertiti rispettivamente nelle LL. 17 aprile 1925, n. 473 e 18 dicembre 1927, n. 2416;
- 11° l'Istituto nazionale di previdenza e credito delle comunicazioni di cui al R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2574, convertito nella L. 31 maggio 1928, n. 1351;
- 12° l'Istituto nazionale di credito edilizio di cui al R.D.L. 2 maggio 1920, n. 698, convertito nella L. 17 aprile 1925, n. 473;
- 13° gli Istituti e le Società di credito edilizio di cui al R.D.L. 4 maggio 1924, n. 993, convertito nella L. 11 febbraio 1926, n. 255.

Art. 2.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale può erogare in prestiti per case popolari od economiche ed in conferimenti al capitale della Sezione autonoma di credito fondiario della Banca nazionale del lavoro, somme sino al limite stabilito dalle norme che regolano l'Istituto medesimo.

Il predetto Istituto può concedere mutui ai comuni per la costruzione di case popolari, anche per conto di istituti autonomi, con le garanzie e con i privilegi stabiliti per i mutui consentiti dalla Cassa depositi e prestiti.

Art. 3.

L'Istituto di emissione e le Casse di risparmio ordinarie possono fare anticipazione sulle obbligazioni emesse dalla Sezione di credito fondiario della Banca nazionale del lavoro.

Le Casse di risparmio ordinarie, la Cassa depositi e prestiti e tutti gli istituti elencati nell'art. 1, singolarmente o riuniti in consorzio, possono acquistare le dette obbligazioni.

Gli enti morali, le società e gli istituti cui è fatto obbligo, per legge, di impiegare in tutto o in parte il proprio patrimonio in titoli emessi o garantiti dallo Stato, sono autorizzati ad acquistare, come impiego, le obbligazioni emesse dalla Sezione. Queste possono essere accettate come deposito cauzionale dalle pubbliche Amministrazioni un valore non superiore ai nove decimi del valore di borsa.

## CAPO II

### Mutui della Cassa depositi e prestiti

Art. 4.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui ai comuni che intraprendano direttamente la costruzione di case popolari, nonché agli istituti autonomi per case popolari, a condizione che gli alloggi siano dati esclusivamente in affitto. I mutui

concessi agli istituti per case popolari debbono essere assunti e garantiti dal comune interessato ai sensi delle leggi che disciplinano la Cassa.

I mutui contratti dai comuni con la Cassa depositi e prestiti e con gli istituti indicati nell'articolo 1, per conto proprio o per conto di istituti autonomi per case popolari, sono soggetti alle modalità e limitazioni previste dalle disposizioni della legge comunale e provinciale.

La Cassa depositi e prestiti può, altresì, concedere mutui all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato di cui al Titolo IV della Parte seconda, con le norme vigenti per tale istituto, nonché alle cooperative per costruzione di case popolari od economiche a proprietà individuale od indivisa, composte di impiegati e pensionati dello Stato ed ai loro soci, purché i prestiti siano garantiti con prima ipoteca.

Per la concessione dei mutui non occorre la formale deliberazione di accettazione da parte dell'ente mutuatario se quella di contrattazione contenga tutti gli elementi prescritti per i mutui della Cassa. Salvo accertamento della proprietà e libertà degli immobili ipotecati dagli enti che hanno ottenuto od otterranno mutui ipotecari dalla Cassa, l'accettazione delle ipoteche da parte di questa è rappresentata dal provvedimento di concessione del mutuo.

I mutui di cui al presente articolo, da ammortizzarsi in un periodo non superiore ad anni 50, sono concessi in base alle disposizioni che regolano quelli della Cassa depositi e prestiti, al saggio di interesse stabilito annualmente dal Ministro per le finanze pei mutui di favore col concorso dello Stato, ivi compresi i contributi erariali ai sensi del presente testo unico.

Art. 5.

L'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti a cooperative edilizie a proprietà individuale, ha inizio dal 1° gennaio o dal 1° luglio immediatamente successivo alla data in cui il fabbricato sia dichiarato abitabile.

Art. 6.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere, alle stesse condizioni previste dall'art. 4, i mutui occorrenti al Ministero dell'Africa Italiana per costruire, nelle colonie, case popolari od economiche da darsi in fitto al personale civile e militare dipendente dallo Stato ed avente ivi residenza.

Detti mutui, esenti da tassa di concessione governativa e da rilascio di delegazioni, vengono assunti con decreti del Ministro per l'Africa Italiana e posti in ammortamento con decorrenza dall'anno successivo alla dichiarata abitabilità delle case.

Per il periodo di tempo precedente l'inizio dell'ammortamento, alla Cassa depositi e prestiti spettano gli interessi sulle somme corrisposte secondo la legge del suo istituto.

La somministrazione è effettuata a seconda del bisogno, su richiesta del Ministero dell'Africa Italiana nelle forme e con le modalità indicate nella richiesta medesima.

Le quote di ammortamento del capitale mutuato e quelle d'interesse al netto del contributo erariale, sono pagate ogni anno, entro il 23 giugno, alla Cassa depositi e prestiti, dal Ministero dell'Africa Italiana a carico dei bilanci coloniali.

Con decreto del Ministro per l'Africa Italiana, di concerto col Ministro per le finanze, vengono stanziati nel bilancio delle singole colonie le somme necessarie per tali pagamenti.

Art. 7.

Qualora da parte di cooperative mutuarie della Cassa depositi e prestiti sia proceduto alla costruzione di più fabbricati il cui fabbisogno, in seguito ad ampliamento del programma costruttivo o per effetto di simultaneo inizio delle costruzioni e della conseguente maggiore spesa occorsa, non trovi copertura nei mutui concessi e per l'ultimazione dei fabbricati stessi si rendano necessari ulteriori cospicui finanziamenti da parte della Cassa predetta, può disporsi, con provvedimento insindacabile dei Ministri per le finanze e per i lavori pubblici, la devoluzione di uno o più dei fabbricati all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato in Roma ovvero ad istituti autonomi per case popolari.

In tal caso resta salvo il diritto dei soci delle cooperative ad ottenere in locazione, secondo l'ordine rispettivo di prenotazione, gli appartamenti compresi nei fabbricati come sopra devoluti, con assoluta preferenza nei confronti di qualsiasi altro aspirante ad alloggio dell'istituto cessionario.

Art. 8.

Le cooperative mutuarie della Cassa depositi e prestiti che abbiano venduto o vendano, nei modi di legge, aree esuberanti o locali non destinati ad uso di abitazione, oltre all'obbligo di versare alla Cassa medesima la somma corrispondente al prezzo di acquisto delle aree od al costo di costruzione dei locali venduti, devono, altresì, versarle il maggior provento ricavato dalla vendita.

Tuttavia è data facoltà alle cooperative di destinare il maggior provento alla esecuzione dei lavori approvati dal Ministero dei lavori pubblici ovvero ad altre spese necessarie alla gestione sociale, previa autorizzazione dello stesso Ministero d'intesa con la Cassa depositi e prestiti.

Le norme del precedente comma sono applicabili ad altri proventi quali quelli ricavati o ricavabili da vendita di beni mobili, come materiali esuberanti o di rifiuto.

Le somme che, per effetto del presente articolo, sono versate alla Cassa depositi e prestiti, vanno a diminuzione del mutuo individuale di tutti i soci in quote proporzionali.

Art. 9.

Nei fabbricati di cooperative mutuarie della Cassa depositi e prestiti, possono adibirsi ove ricorrano speciali circostanze che lo giustificano, locali ad uso di botteghe e di magazzini, previa autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici e della Cassa predetta.

Con preventiva autorizzazione può anche procedersi alla vendita di detti locali impiegandone il ricavato secondo il disposto dell'art. 8, oppure all'affitto di essi devolvendo i relativi canoni al fondo per spese generali.

CAPO III

Mutui concernenti l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato

Art. 10.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a mutuare all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato i fondi occorrenti per la concessione di mutui a società cooperative per la costruzione di case popolari od economiche, costituite fra il personale di ruolo ed i pensionati delle ferrovie stesse.

Ai mutui suddetti si applicano le disposizioni di cui all'art. 4.

L'annualità di ammortamento e dei relativi interessi al netto del contributo erariale è iscritta, anno per anno, nel bilancio dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e pagata alla Cassa depositi e prestiti entro il 25 giugno.

Il tasso d'interesse e tutti i rapporti derivanti dalla concessione del mutuo, fra l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e le cooperative, sono regolati dalle disposizioni che disciplinano i mutui concessi direttamente dalla Cassa depositi e prestiti alle cooperative da essa finanziate.

Per la concessione dei mutui di cui sopra e per la gestione dei capitali mutuati, sono istituiti speciali conti correnti ai sensi dell'art. 11.

Art. 11.

L'Amministrazione delle ferrovie dello Stato è autorizzata a mutuare, in aggiunta alle somme già concesse alle società cooperative edilizie tra il personale ferroviario, un'altra somma fino alla concorrenza di lire 5.000.000 da prelevarsi dalla disponibilità del Fondo pensioni e sussidi del personale stesso e da assegnarsi a cooperative le quali siano state già finanziate da istituti privati di credito ed ora abbiamo necessità di nuovi fondi per completare costruzioni in corso o per soddisfare obbligazioni contratte in relazione al loro programma costruttivo.

I nuovi mutui fruttiferi in ragione del 5% annuo e ammortizzabili in non più di 50 anni sono concessi alle condizioni e cautele da stabilirsi, nell'interesse del Fondo pensioni e sussidi anzidetto, dal Ministro per le comunicazioni.

Per la gestione dei mutui suindicati e di quelli già concessi sullo stesso Fondo o ad esso devoluti istituito, fra l'Amministrazione delle ferrovie e la Cassa depositi e prestiti, uno speciale conto corrente nel quale sono iscritti i prelevamenti per mutui autorizzati ed i versamenti annuali per interessi e quote di ammortamento.

Altro conto corrente è istituito fra la Amministrazione delle ferrovie dello Stato e ciascuna cooperativa mutuataria per i pagamenti e per le riscossioni, in esse compresa una quota dello 0,10% per spese generali sull'ammontare dei capitali mutuati.

Le cooperative mutuatarie tengono, in confronto di ciascun socio assegnatario, apposito conto corrente individuale dove vengono iscritti il costo dell'alloggio ed i versamenti mensili effettuati per interessi e quote di ammortamento.

Art. 12.

I soci che alla data del 1° ottobre 1925 facevano parte di cooperative le quali, per non avere conseguito entro il 31 dicembre stesso anno il finanziamento occorrente alle costruzioni, siano incorse nella rescissione del contratto di mutuo già concluso coll'Amministrazione delle ferrovie dello Stato per l'acquisto delle aree, hanno un diritto preferenziale nella concessione degli alloggi in case economiche che l'Amministrazione costruisca su dette aree divenute di sua proprietà.

Uguale diritto è riservato ai soci delle cooperative dalle quali l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato abbia rilevato oltre alle aree anche le costruzioni in corso per adattarle e completarle ad uso di case economiche per ferrovieri.

I soci possono esercitare il diritto preferenziale in base all'ordine d'iscrizione nel libro sociale, purché siano in attività di servizio al momento della concessione, con l'osservanza delle norme che disciplinano l'esercizio di dette case.

CAPO IV

Anticipazioni della Cassa di risparmio delle provincie lombarde

Art. 13.



Previa autorizzazione da darsi, volta per volta, dal Ministro per le finanze, la Cassa depositi e prestiti, nel deliberare a favore di cooperative edilizie composte da impiegati e pensionati dello Stato esistenti nelle provincie lombarde e nel Comune di Roma, la concessione dei mutui per i quali esse abbiano già ottenuto il contributo erariale, può valersi anche delle somme che saranno all'uopo anticipate dalla Cassa di risparmio delle provincie lombarde all'interesse annuo del 5% netto in ogni tempo e modo per la Cassa medesima. Per tali operazioni la Cassa di risparmio è autorizzata a derogare alle disposizioni ed alle limitazioni del suo statuto fondamentale e successive modificazioni.

Agli effetti della regolazione dei rapporti fra Cassa depositi e prestiti e Cassa di risparmio, le disposizioni del presente articolo e quelle dell'art. 14, costituiscono, ad ogni effetto, la formale convenzione.

Le eventuali particolarità che occorresse definire, sono stabilite fra i due istituti per semplice corrispondenza.

#### Art. 14.

Le somme di cui all'art. 13 sono dalla Cassa depositi e prestiti somministrate alle cooperative mutuarie al saggio da stabilirsi a termine dell'art. 4 dopo concessi i singoli mutui e costituita, da parte delle singole cooperative, la garanzia ipotecaria.

La Cassa depositi e prestiti, ottenuto il nulla osta dal Ministero dei lavori pubblici, richiama i fondi dalla Cassa di risparmio delle provincie lombarde ed effettua, in conto dei mutui stessi, la emissione dei mandati da intestarsi alle cooperative mutuarie.

Le somme anticipate dalla Cassa di risparmio vengono iscritte in apposito conto corrente e fruttano alla Cassa stessa l'interesse di cui all'articolo 13, con decorrenza dal giorno dell'invio alla Cassa depositi e prestiti.

Gli interessi dovuti sulle effettuate somministrazioni, sono capitalizzati al saggio del 5% e quindi portati in aumento al capitale versato nel conto corrente. Il Ministero dei lavori pubblici provvede al contributo erariale anche sulle somme capitalizzate.

La Cassa depositi e prestiti ammortizza in dieci annualità uguali, comprensive di capitale e interesse, le somme anticipate dalla Cassa di risparmio, aumentate degli interessi capitalizzati.

Il capitale del mutuo, da estinguersi dalle cooperative, si determina aggiungendo al totale delle somministrazioni fatte, aumentato degli interessi capitalizzati, la somma derivante dalla differenza fra il saggio corrisposto alla Cassa di risparmio e quello percepito dalla Cassa depositi e prestiti.

Alle cooperative edilizie, come sopra finanziate, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a fare anticipazioni di somme nonché a concedere, in quanto occorrono, con propri fondi, supplementi di mutuo necessari alla ultimazione delle case, subordinatamente alla preventiva assegnazione del correlativo contributo erariale.

#### Art. 15.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata, in corrispondenza ai versamenti eseguiti dalla Cassa di risparmio delle provincie lombarde per mutui suppletivi a favore di cooperative edilizie tra impiegati e pensionati dello Stato che già ebbero mutui principali sui fondi della suddetta Cassa di risparmio, a rilasciare alla medesima certificati di credito che potranno essere accettati in cauzione per contratti di appalto di esattorie e tesorerie comunali e di ricevitorie e casse provinciali, pel valore capitale pari a quello attuale risultante

## BASILICATA

### **Legge Regionale 24 giugno 1996, n. 29. Riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica.**

(B.U. 1° luglio 1996, n. 32)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 25/1/2019 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA

Art. 1 Finalità della legge.

1. La Regione Basilicata assume tra le sue priorità programmatiche le politiche per la casa quali strumento di tutela dei diritti sociali della persona e della famiglia.
2. In attuazione delle disposizioni previste dagli articoli 13 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 ed in conformità ai principi stabiliti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, la presente legge disciplina il nuovo ordinamento degli Enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica nelle more dell'approvazione della legge quadro sul riassetto degli I.A.C.P.

Art. 2 Competenze della Regione.

1. Il Consiglio regionale determina le politiche, gli indirizzi ed i programmi relativi al settore dell'edilizia residenziale pubblica, in coerenza con i contenuti della programmazione economica e sociale e della pianificazione territoriale ed urbanistica.
2. Nel rispetto delle determinazioni di cui al comma 1, la Giunta regionale:
  - a) esercita le funzioni di promozione e coordinamento sugli enti e soggetti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica;
  - b) provvede agli adempimenti connessi con la realizzazione dei programmi;
  - c) coordina e verifica l'attuazione dei piani di intervento previsti in esecuzione dei programmi di edilizia residenziale pubblica;
  - d) coordina nel territorio regionale l'attività concernente l'edilizia residenziale pubblica, di concerto con gli Enti locali;
  - e) indirizza l'attività degli Enti locali per favorire la gestione sociale degli alloggi e dei servizi con la partecipazione degli utenti;
  - f) fissa i criteri per la determinazione dei parametri di valutazione dell'efficienza ed efficacia del funzionamento degli Enti. Detti criteri devono tener conto del rapporto tra personale impiegato, risorse da investire e patrimonio gestito, nonché di opportune forme di decentramento organizzativo e gestionale.

Art. 3 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica.

1. Gli Enti di cui all'art. 1 già denominati Enti provinciali per l'edilizia residenziale pubblica (E.P.E.R.), dall'entrata in vigore della presente legge regionale sono trasformati in Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.).

2. Le A.T.E.R. sono Enti pubblici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Hanno sede nel capoluogo di ogni provincia ed operano nel territorio della stessa.

Art. 4 Attività delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale pubblica.

1. L'A.T.E.R. provvede:

- a) ad attuare interventi di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata e convenzionata, diretti alla costruzione di nuove abitazioni, relative pertinenze ed attrezzature residenziali ed extraresidenziali, all'acquisto e al recupero di abitazioni e di immobili degradati, nonché interventi di urbanizzazione primaria e secondaria, infrastrutture e servizi di riqualificazione urbana ed ambientale, anche attraverso programmi integrati e programmi di recupero urbano, utilizzando le risorse finanziarie proprie e/o provenienti per lo stesso scopo da altri soggetti pubblici e/o privati o acquisiti attraverso finanziamenti comunitari;
- b) a progettare programmi integrati e programmi di recupero urbano e/o ad eseguire opere di edilizia e di urbanizzazione per conto di enti pubblici o privati, nonché progettare, realizzare e gestire interventi edilizi urbanistici per conto di Enti pubblici e operatori privati;
- c) a svolgere attività per nuove costruzioni e/o per il recupero del patrimonio immobiliare esistente, collegate a programmi di edilizia residenziale pubblica;
- d) a gestire il patrimonio proprio e quello ad essi affidato da altri Enti pubblici nonché a svolgere ogni altra attività di edilizia residenziale pubblica rientrante nei fini istituzionali e conforme alla normativa statale e regionale;
- e) a stipulare convenzioni con gli Enti locali e con altri operatori per la progettazione e/o l'esecuzione delle azioni consentite ai sensi delle lettere a), b), c) e d), nonché accordi di programma con operatori e soggetti istituzionali, europei, nazionali e territoriali;
- f) a svolgere attività di consulenza ed assistenza tecnica, studio, ricerca e sperimentazione a favore degli Enti locali e di operatori pubblici e privati;
- g) ad intervenire, mediante l'utilizzazione di risorse proprie non vincolate ad altri scopi istituzionali, con fini calmieratori sul mercato edilizio realizzando abitazioni per locarle o venderle a prezzi economicamente competitivi;
- h) a formulare proposte sulle localizzazioni degli interventi di edilizia residenziale pubblica;
- i) a svolgere ogni altro compito attribuito da leggi statali o regionali.

2. La Regione assicurerà il concreto svolgimento delle attività delle funzioni previste dal presente articolo prioritariamente attraverso la programmazione ordinaria delle risorse di edilizia residenziale pubblica ed inoltre con l'assegnazione di ulteriori finanziamenti comunque programmati o disponibili nonché mediante ogni iniziativa diretta a rendere effettiva l'attività di Agenzia tecnica di supporto degli Enti locali e territoriali anche per compensare la differenza tra tariffe agevolate in favore dell'utenza a basso reddito e prezzi di mercato.

3. La Giunta regionale è autorizzata a individuare con propria deliberazione i settori di intervento e le attività per cui lo stesso Ente Regione e gli altri Enti locali e territoriali utilizzeranno le A.T.E.R. per l'espletamento dei compiti indicati al 1° comma, anche al di fuori dei propri ambiti territoriali e in relazione alla complessità e alla qualità degli interventi.

4. Per lo svolgimento di queste attività le A.T.E.R. potranno compiere tutte le necessarie operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari e immobiliari che siano disposte dall'Amministratore unico.

5. Per il perseguimento delle predette finalità le A.T.E.R. potranno inoltre partecipare sia con altri soggetti pubblici che privati a società commerciali, consorzi od associazioni che abbiano

oggetto sociale analogo, affine o connesso a quello dell'Azienda purché le modalità di tali partecipazioni consentano di garantire l'interesse dell'Azienda stessa.

Art. 5 Statuto.

1. Le A.T.E.R. deliberano lo Statuto entro novanta giorni dall'insediamento dell'Amministratore unico.

Art. 6 Organi.

1. Sono organi dell'A.T.E.R.:

- a) l'Amministratore unico;
- b) il Collegio dei revisori.

Art. 7 Amministratore unico.

1. L'Amministratore unico è eletto secondo le procedure previste dalla normativa per l'effettuazione delle nomine di competenza regionale, dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, tra persone in possesso di qualificate esperienze e competenze nelle materie connesse all'esercizio dei compiti di cui al primo comma del precedente art. 4 e dura in carica sino alla scadenza della legislatura regionale nella quale è stato eletto.

2. Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, dispone la revoca dell'Amministratore unico per accertate gravi violazioni di legge, per persistenti inadempienze relative ad atti dovuti, per gravi irregolarità della gestione e per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali. A seguito della revoca, viene nominato dalla Giunta regionale per la provvisoria gestione dell'Ente un Commissario scelto tra i dipendenti regionali con qualifica funzionale dirigenziale.

Art. 8 Compiti dell'Amministratore unico.

1. L'Amministratore unico ha la rappresentanza legale della Azienda, ne definisce gli obiettivi ed i programmi sulla base dei criteri e delle direttive stabilite dalla Regione ed in particolare:

- a) adotta lo Statuto e le eventuali modifiche, garantendo l'informazione sui provvedimenti secondo i principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) stabilisce le linee di indirizzo generale dell'Azienda, prefigura gli obiettivi pluriennali, approva il bilancio consuntivo di esercizio ed esercita l'attività di controllo e di verifica della rispondenza dei risultati della gestione alle direttive e agli indirizzi impartiti;
- c) definisce i piani annuali e pluriennali di attività approvando gli interventi da realizzare;
- d) approva il regolamento di amministrazione e contabilità, il regolamento e la dotazione organica del personale;
- e) delibera la partecipazione a società di capitali, consorzi, associazioni con altri soggetti pubblici e/o privati per la gestione e realizzazione di interventi edilizi e quant'altro statutariamente previsto per l'attività dell'Azienda;
- f) nomina il Direttore dell'Azienda e definisce la graduazione delle funzioni dirigenziali, nonché i valori economici ad essi correlati per l'attribuzione del trattamento economico accessorio;
- g) adotta ogni altro atto di gestione necessario alla realizzazione degli obiettivi programmati ed all'indirizzo dell'attività della dirigenza dell'ente.

Art. 9 Collegio dei revisori dei conti.

## PIEMONTE

### **Legge Regionale 17 febbraio 2010, n. 3. Norme in materia di edilizia sociale.**

(B.U. 18 febbraio 2010, n. 7 suppl.)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 25/1/2019 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA L.R. 17 DICEMBRE 2018, N. 19

Capo I.

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 Finalità ed oggetto.

1. In attuazione dell'articolo 117 della Costituzione e dell'articolo 10 dello Statuto, la Regione Piemonte riconosce e promuove il diritto all'abitazione mediante politiche territoriali e abitative tese ad assicurare il fabbisogno delle famiglie e delle persone meno abbienti e di particolari categorie sociali.

1-bis. La Regione esercita la propria azione legislativa, regolamentare, amministrativa, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento finalizzata alla promozione dell'edilizia sociale, nonché di controllo ai sensi della presente legge, disciplinante anche il riordino degli enti operanti nel settore.

2. La presente legge disciplina il sistema dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia sociale attraverso:

- a) l'individuazione delle modalità di assegnazione degli alloggi e di calcolo del relativo canone di locazione;
- b) l'ordinamento degli enti operanti in materia;
- c) la definizione dei criteri per l'alienazione degli alloggi.

Art. 2 Ambito di applicazione e definizione di alloggio sociale.

1. La presente legge si applica agli alloggi sociali:

- a) acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della Regione;
- b) acquistati, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità proprie dell'edilizia sociale;
- c) acquistati, realizzati o recuperati con i proventi delle alienazioni operate ai sensi della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), ed ai sensi del capo IV.

2. Le presenti norme si applicano, inoltre, agli alloggi acquistati, realizzati o recuperati ai sensi degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629 (Dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e

provvedimenti urgenti per l'edilizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 febbraio 1980, n. 25, dell'articolo 2 del decreto legge 23 gennaio 1982, n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, dell'articolo 4 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12 (Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118 e dell'articolo 5 del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708 (Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 899.

3. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge gli alloggi:

- a) realizzati o recuperati con programmi di edilizia agevolata o convenzionata;
- b) di servizio, ossia quelli per i quali la normativa vigente prevede la semplice concessione amministrativa con conseguente disciplinare e senza contratto di locazione;
- c) di proprietà degli enti pubblici previdenziali, purché non realizzati o recuperati a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o della Regione;
- d) costruiti per i profughi con i finanziamenti di cui alla legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi).

4. Sono altresì esclusi dall'applicazione della presente legge, limitatamente alla procedura di assegnazione, gli alloggi sottoposti ad interventi di recupero, qualora riassegnati ai precedenti occupanti, purché in possesso dei requisiti per la permanenza nell'edilizia sociale.

5. La Giunta regionale con il regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale, da approvare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la commissione consiliare competente, individua gli alloggi che possono altresì essere esclusi dall'applicazione della presente legge, nell'ambito delle seguenti tipologie:

- a) alloggi che, per modalità di acquisizione, destinazione funzionale o per particolari caratteri di pregio storico o artistico, non sono utilizzabili per i fini propri dell'edilizia sociale;
- b) alloggi utilizzabili per finalità socialmente rilevanti;
- c) alloggi di proprietà degli enti pubblici non economici non realizzati o recuperati con fondi dello Stato o della Regione e destinati a soddisfare fasce di reddito superiori a quelle per l'accesso all'edilizia sociale.

Capo II - Modalità di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale e calcolo del canone di locazione

Art. 3 Requisiti per l'assegnazione.

1. I requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale sono i seguenti:

- a) essere cittadino italiano o di uno Stato aderente all'Unione europea o cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea, regolarmente soggiornante in Italia in base alle vigenti normative in materia di immigrazione, o essere titolare di protezione internazionale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta);
- b) avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE;

c) i componenti il nucleo non devono essere titolari, complessivamente, di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, ad eccezione della nuda proprietà, su un alloggio ubicato in qualsiasi comune del territorio nazionale o all'estero adeguato alle esigenze del nucleo familiare ai sensi del decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari dei principali locali di abitazione), salvo che il medesimo non risulti inagibile da certificazione rilasciata dal comune oppure sia sottoposto a procedura di pignoramento, con provvedimento di rilascio emesso dal Giudice dell'esecuzione ovvero sia stato assegnato al coniuge per effetto di sentenza di separazione giudiziale o di accordo omologato in caso di separazione consensuale, ovvero alla parte dell'unione civile o al convivente di fatto a seguito di altro provvedimento o accordo ai sensi della normativa vigente.

d) non avere avuto una precedente assegnazione in proprietà o con patto di futura vendita di alloggio realizzato con contributo pubblico o finanziamento agevolato concesso in qualunque forma dallo Stato, dalla Regione, dagli enti territoriali o da altri enti pubblici, sempre che l'alloggio non sia inutilizzabile o perito senza dare luogo al risarcimento del danno;

e) non essere alcun componente del nucleo richiedente assegnatario di alloggio di edilizia sociale nel territorio regionale;

f) non avere ceduto in tutto o in parte, fuori dai casi previsti dalla legge, l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione;

g) non essere occupante senza titolo di un alloggio di edilizia sociale;

h) non essere stato dichiarato decaduto dall'assegnazione dell'alloggio a seguito di morosità, salvo che il debito conseguente a morosità sia stato estinto prima della presentazione della domanda;

i) essere in possesso di un Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) e di un patrimonio mobiliare non superiore ai limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 19, comma 2.

2. In sede di programmazione delle risorse di edilizia sociale possono essere stabiliti ulteriori requisiti in riferimento a finanziamenti destinati a particolari categorie di cittadini.

3. Ciascun componente del nucleo richiedente deve possedere, alla data di approvazione del bando di concorso, i requisiti di cui al comma 1, fatta eccezione per il requisito di cui al comma 1, lettera a) da possedersi da parte del solo richiedente.

4. I requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono permanere al momento dell'assegnazione e della stipula della convenzione di assegnazione, nonché successivamente alla stessa, fatto salvo il requisito di cui al comma 1, lettera i), nei limiti stabiliti con il regolamento di cui all'articolo 19, comma 2.

5. Ai fini della verifica del mantenimento dei requisiti per la permanenza nell'alloggio, gli enti gestori procedono al censimento socioeconomico dei nuclei assegnatari nei modi e nei tempi stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 19, comma 2.

#### Art. 4 Nucleo richiedente.

1. Il nucleo richiedente è composto dai membri iscritti da almeno un anno nella famiglia anagrafica, come definita dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente) e ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili



## **EDILIZIA RESIDENZIALE AGEVOLATA --> VARIAZIONI ESSENZIALI**

TAR PUGLIA, SEZIONE II BARI n.2464 del 26/10/2009 - Relatore: Paolo Amovilli - Presidente: Pietro Morea

**Sintesi: Il rilevante apporto di variazioni alle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi predeterminate in sede di convenzione fa perdere agli immobili la connotazione di alloggi di edilizia convenzionata e giustifica la riqualificazione in alloggi di edilizia ordinaria ai fini della pretesa al pagamento del costo di costruzione.**

Estratto: «Ritiene il Collegio che le variazioni apportate dall'impresa Rubino al progetto originario, consistenti in trasformazione di portici e sottotetti a servizio degli alloggi di alcuni lotti (per una superficie di mq 256) realizzazione di scantinato (mq 419) unitamente a sistemazioni esterne abbiano fatto perdere la connotazione di alloggi di edilizia convenzionata, e giustificato la riqualificazione operata dal Comune in alloggi di edilizia ordinaria ai fini della pretesa al pagamento del costo di costruzione. L'art 8 lett a) l.n.10/1977 impone anche la predeterminazione in sede di convenzione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi. Il pur evidenziato adempimento da parte del ricorrente delle clausole contenute nella convenzione urbanistica in riferimento ai prezzi di vendita/locazione degli alloggi a prezzi concordati - che costituisce la causa delle convenzioni previste dall'art. 8 l.n.10/1977 - non esime infatti l'impresa costruttrice al pagamento del costo di costruzione, qualora durante il periodo di efficacia della convenzione stessa venga realizzato edificio che per volumi e prospetti sia sensibilmente diverso da quello inserito in un progetto di edilizia convenzionata.»

## **EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA n.14513 del 16/06/2010 - Relatore: Carlo Parmeggiani - Presidente: Donato Plenteda

**Sintesi: La destinazione ad abitazione privata di un immobile in proprietà od in disponibilità della P.A. non è riconducibile all'istituto della concessione.**

Estratto: «Nel merito, il motivo della Agenzia è fondato. Occorre premettere che l'avviso di liquidazione appare ben giustificato su base testuale, in quanto è incontrovertibile in causa che il contratto di cui si parla è denominato "di locazione" e che le somme oggetto del decreto ingiuntivo sono indicate come "canoni di locazione". Avendo quindi l'Ufficio assolto all'onere probatorio che gli competeva ex art. 2697 c.c., è onere dell'Istituto contribuente provare, ai sensi del comma 2, di detto articolo, che il rapporto di cui si discute non può inquadrarsi nell'ambito della locazione. Tale onere non è stato assolto, in quanto, omessa la citazione



testuale o per estratto dell'atto che si sostiene estraneo alla locazione con difetto sul punto di autosufficienza del controricorso in ordine ad eventuali caratteristiche specifiche dell'atto stesso, l'Istituto si è limitato ad esporre i punti principali della peculiare regolamentazione, tramite legislazione statale e regionale, del rapporto che sorge tra l'ente gestore e gli assegnatari di alloggi di edilizia economica e popolare. Tale regolamentazione specifica con riferimento ai requisiti di reddito degli aspiranti, alla formazione delle graduatorie, alla scelta degli assegnatari, al controllo periodico dei requisiti di reddito, alla decadenza dalla assegnazione per il venir meno di detti requisiti, costituisce un intervento normativo certamente di particolare incisività, derivante dal fatto che vengono impiegate risorse pubbliche per fornire a soggetti con scarso reddito un alloggio con corrispettivo di godimento inferiore a quello risultante dal libero mercato, ma non tocca i punti qualificanti del rapporto ai fini dell'inquadramento giuridico della fattispecie. Difatti, si rileva che il rapporto nasce con l'incontro della volontà dell'aspirante alla assegnazione dell'alloggio, vincitore di graduatoria, con quella dell'ente gestore il cui bando di concorso, regolato per legge, costituisce pur sempre una forma di offerta al pubblico, ovvero una proposta negoziale; che l'oggetto del rapporto è il godimento di un immobile, fondato non su un diritto reale ma di obbligazione; che il godimento viene concesso dietro pagamento di un corrispettivo, denominato canone, rapportato ad un determinato periodo di tempo; che il mancato pagamento del canone costituisce causa di risoluzione del rapporto. Tali elementi di base corrispondono allo schema legale del contratto di locazione di cui all'art. 1571 c.c. e segg., tra cui la predeterminazione della durata non ha funzione essenziale, soccorrendo in caso di omissione delle parti in merito la disciplina legale di cui all'art. 1574 c.c., per le locazioni ordinarie e nei casi particolari, come il presente, la normativa statale o regionale applicabile. Deve d'altro canto rammentarsi che la ordinaria locazione di immobili urbani, per l'interesse sociale che riveste, è stata ed è ancora oggetto di incisivi interventi del legislatore anche sui punti essenziali del rapporto, (v. L. n. 431 del 1998) che tuttavia non hanno mai posto in dubbio la persistenza di un rapporto di natura locatizia. Tale è il chiaro ed univoco intendimento del legislatore, sia statale che regionale. Infatti non solo il legislatore statale con la L. n. 865 del 1971, sancisce che gli immobili di edilizia residenziale pubblica sono concessi "in locazione" ma anche la legge regionale che regola la fattispecie citata dall'Istituto intimato, n. 33 del 23 - 12 - 1996 della Regione Umbria, parla esclusivamente di "contratto di locazione" (ad es. art. 29) e "canoni di locazione" (ad es. artt. 17 e 27). La stessa L. n. 431 del 1998, dettando una disciplina particolare per i contratti di cui si discute, li ricomprende nell'ambito delle locazioni; ed in particolare deve rilevarsi che la esenzione ivi disposta dall'art. 1 della legge dagli alloggi di edilizia residenziale pubblica dalla "dimostrazione che il contratto di locazione è stato registrato" per la esecuzione del provvedimento di rilascio, demandando la regolamentazione alla specifica normativa statale e regionale, non esclude affatto come intende l'Istituto detti contratti dalla imposizione fiscale, ma solo dalla relativa dimostrazione dell'avvenuto pagamento ai limitati fini del rilascio dell'immobile, peraltro demandata alla legge speciale, dimostrando per altro verso che rimane inalterato l'obbligo sostanziale di registrazione dell'atto. Rimane a dire che non è condivisibile l'assunto secondo cui non potrebbe determinarsi la imposta di registro, in relazione alla variabilità del canone ed alla incertezza della durata del rapporto, essendo l'imposta determinabile sulla base del canone esistente all'inizio del rapporto e rideterminabile anno per anno. Infine, il ricorso all'Istituto amministrativo della concessione è concettualmente inesatto, in quanto, a prescindere da quanto detto sopra ed alla indubbia genericità del termine, la dottrina intende come concessione (traslativa) l'atto con cui la P.A.

trasferisce ad un terzo l'esercizio di un potere o di una facoltà che la stessa non intende esercitare direttamente, e di cui tuttavia mantiene la titolarità, o determina la insorgenza di un diritto che rimane stabilmente in capo al destinatario (concessione costitutiva). È quindi evidente che la destinazione di un immobile in proprietà od in disponibilità della P.A. ad abitazione privata esorbita da entrambe le ipotesi considerate, non essendo esercitabile in proprio dalla P.A. il relativo potere, il cui esercizio è possibile solo da parte di un privato.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.7227 del 03/08/2012 - Relatore: Salvatore Mezzacapo -  
Presidente: Lucia Tosti

**Sintesi: Nel complessivo procedimento per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, va distinta una prima fase, di natura pubblicistica, caratterizzata dall'esercizio di poteri amministrativi finalizzati al perseguimento di interessi pubblici e, correlativamente, da posizioni di interesse legittimo dell'assegnatario, da quella successiva, di natura privatistica, nella quale, poiché la regolamentazione dei rapporti tra ente assegnante ed assegnatario assume una diretta rilevanza, la posizione soggettiva del privato assume il carattere di diritto soggettivo.**

**Sintesi: La materia dell'edilizia residenziale pubblica è senz'altro ricompresa, per la finalità sociale che la connota, in quella dei servizi pubblici.**

Estratto: «Rileva il Collegio che il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito, trattandosi di vicenda ove sono in gioco diritti soggettivi e non interessi legittimi, in presenza di atti dell'Agenda del Demanio intervenuti in una fase dei rapporti intercorrenti tra ente proprietario e soggetto assegnatario dell'alloggio successiva al provvedimento di assegnazione e non caratterizzata dall'esercizio di poteri autoritativi. È noto, infatti, che per le controversie in materia di alloggi di edilizia economica e popolare, il riparto della giurisdizione - a parte la speciale ipotesi di opposizione davanti al pretore prevista dall'art. 11, comma 13, DPR 30 settembre 1972 n. 1035 con esclusivo riguardo al provvedimento di decadenza dall'assegnazione per mancata occupazione dell'alloggio nel termine prescritto - è regolato dal consueto criterio della posizione soggettiva riconoscibile in capo al privato, dovendosi attribuirlo al giudice amministrativo allorché tale posizione sia di interesse legittimo, perché attinente alla fase del procedimento amministrativo strumentale all'assegnazione, caratterizzato da poteri pubblicistici, e al giudice ordinario allorché sia di diritto soggettivo perfetto, in quanto attinente, ad esempio, al rapporto locativo costituitosi in seguito a detta assegnazione (Cass. civ., S.U., 23 febbraio 2001, n. 65; Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2011, n. 2949). Pertanto, nel complessivo procedimento per l'assegnazione degli alloggi in questione, va distinta una prima fase, di natura pubblicistica, caratterizzata dall'esercizio di poteri amministrativi finalizzati al perseguimento di interessi pubblici e, correlativamente, da posizioni di interesse legittimo dell'assegnatario, da quella successiva, di natura privatistica, nella quale, poiché la regolamentazione dei rapporti tra ente assegnante ed assegnatario assume una diretta rilevanza, la posizione soggettiva del privato assume il carattere di diritto soggettivo. Ne consegue che le controversie attinenti a pretesi vizi di legittimità dei provvedimenti emessi nella prima fase del rapporto appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo, mentre appartengono all'autorità giudiziaria ordinaria quelle sorte dopo l'assegnazione (Cons. Stato, sez. V, 16

## **PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PEEP --> LOCALIZZAZIONE --> TIPOLOGIA INTERVENTI**

TAR MARCHE n.715 del 23/07/2014 - Relatore: Tommaso Capitanio - Presidente: Gianluca Morri

**Sintesi: Una volta accertata la legittimità dei provvedimenti che hanno imposto il vincolo preordinato all'espropriazione e dichiarato la pubblica utilità delle opere, non sussiste l'interesse del privato a censurare la scelta del Comune, operata in sede di variante al peep, di collocare sulla porzione di proprietà del privato stesso, attrezzature di interesse collettivo anziché edifici residenziali. Questa variante, infatti, non incide in alcun modo né sull'entità del sacrificio imposto ai ricorrenti ai sensi dell'art. 42, comma 3, Cost., né sull'entità dell'indennità di espropriazione.**

Estratto: «10. I motivi aggiunti sono invece inammissibili per difetto di interesse all'impugnazione degli atti di variante parziale al p.e.e.p.In effetti, una volta accertata la legittimità dei provvedimenti che hanno imposto il vincolo preordinato all'espropriazione e dichiarato la pubblica utilità delle opere, non si comprende che interesse abbiano i ricorrenti a censurare la scelta del Comune (imposta peraltro dal parere della Provincia) di collocare sulla porzione del comparto di proprietà Molossi-Gloria attrezzature di interesse collettivo anziché edifici residenziali. Questa variante, infatti, non incide in alcun modo né sull'entità del sacrificio imposto ai ricorrenti ai sensi dell'art. 42, comma 3, Cost., né sull'entità dell'indennità di espropriazione.»

## **PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PEEP --> MANCATO COMPLETAMENTO**

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.274 del 13/02/2012 - Relatore: Paolo Peruggia - Presidente: Santo Balba

**Sintesi: L'intervenuta scadenza di un piano per l'edilizia residenziale pubblica preclude di sostituire le prescrizioni a suo tempo introdotte con norme favorevoli all'urbanizzazione privata. Si tratterebbe infatti di una dequotazione dell'investimento pubblico effettuato, che porterebbe ad una commistione tra tipologie di pianificazione che le norme vigenti non ammettono; corretta pertanto la scelta di inserire il completamento del peep nell'abito della previsione dello strumento urbanistico, così da rendere il più possibile omogeneo il disegno del territorio comunale nei suoi diversi distretti.**

Estratto: «Ulteriormente (3.4.c e d) si denunciano il difetto dell'istruttoria e la violazione delle norme sui piani di e.r.p., in quanto mancano la valutazione circa le esigenze di standard del vecchio peep, che essendo scaduto da ben più di diciott'anni non potrebbe essere più attuato.Il tribunale ritiene di dover assumere al riguardo una prospettiva diversa, in accordo

con la giurisprudenza ( ad esempio cons. Stato, V, 15.2.2010, n. 809) che ha inteso la normativa in materia nel senso che l'intervenuta scadenza di un piano per l'edilizia residenziale pubblica preclude comunque di sostituire le prescrizioni a suo tempo introdotte con norme favorevoli all'urbanizzazione privata. Si tratterebbe infatti di una dequotazione dell'investimento pubblico effettuato, che porterebbe ad una commistione tra tipologie di pianificazione che le norme vigenti non ammettono; la particolare attenzione che il legislatore riserva alla destinazione di risorse a tale settore si ricava del resto anche dalla lettura dell'art. 61 del d.lvo 12.4.2006, n. 163, che prevede una procedura dedicata per l'assegnazione dei contratti di costruzione delle case di erp. Ne consegue che l'aspirazione dell'interessato ad ottenere una differente considerazione dei fondi di proprietà non può essere soddisfatta, proprio alla luce dell'istruttoria svolta dalle amministrazioni competenti; è infatti risultato che le costruzioni derivate dal peep del 1974 sono carenti di aree a servizi, e che la zona idonea per ubicarli è quella di rilievo per la decisione della lite. Appare per ciò corretta la prospettiva in cui s'è posto il pianificatore comunale, che ha ritenuto di inserire il completamento del peep nell'abito della previsione del PUC per cui è causa, così da rendere il più possibile omogeneo il disegno del territorio comunale nei suoi diversi distretti. I motivi sono pertanto infondati e vanno respinti.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1043 del 17/01/2007 - Relatore: Salvatore Salvago  
- Presidente: Alessandro Criscuolo

**Sintesi: Nel caso in cui il Comune dopo avere espropriato i lotti inclusi in Peep in cui è concentrata la volumetria realizzabile, non proceda alla espropriazione di terreni destinati alla realizzazione dei servizi ed infrastrutture sempre inclusi in PEEP entro i termini di efficacia del piano stesso, sorge l'obbligo dell'Ente di provvedere alla integrazione del piano regolare generale e comunque alla rinnovazione della regolamentazione dell'area con conseguente possibilità di sfruttamento diretto e/o di valutazione in caso di successivo esproprio.**

Estratto: «E d'altra parte, nell'ipotesi sottesa dagli S., di persistente inerzia del comune espropriante e di inutile scadenza dei termini di efficacia del piano senza acquisizione dell'area residua dallo stesso destinata a spazi pubblici - che più non interessa la ricognizione legale del loro fondo da compiersi necessariamente all'epoca del decreto - verrebbe meno perciò stesso anche siffatta destinazione ed insorgerebbe l'obbligo del comune di provvedere alla integrazione del piano regolatore generale, e comunque alla rinnovazione della regolamentazione dell'area (Cons. St. 5<sup>^</sup>, 1172/2003, 4<sup>^</sup>, 479/1997): con possibilità di sfruttamento diretto e/o di valutazione in caso di successiva espropriazione secondo le possibilità legali ed effettive di edificazione, consentite dalla nuova destinazione urbanistica (o da quella precedente in caso di ritorno a quest'ultima).»

## **PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PEEP --> MODALITÀ DI ATTUAZIONE**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.23823 del 11/11/2009 - Relatore: Salvatore Salvago  
- Presidente: Vincenzo Carbone

**Sintesi: L'affidamento in concessione ai privati di aree espropriate in esecuzione del PEEP "per le finalità di edilizia residenziale" di cui alla L. n. 865 del 1971, non costituisce affatto manifestazione di volontà del comune di non portare a compimento il piano suddetto, sostituendolo con un'opera e/o con scopi di p.u. del tutto diversi, bensì una delle modalità di realizzazione del relativo originario programma adeguato alle leggi nel frattempo sopravvenute che ne hanno comportato la trasformazione in un atto di programmazione urbanistica per la soddisfazione del bisogno abitativo, ormai comprensivo di altre forme di realizzazione del patrimonio edilizio.**

Estratto: «In realtà, la ragione principale che ha indotto la Corte di merito ad attribuire al V. un diritto alla retrocessione dei terreni in oggetto, affidandone la cognizione alla giurisdizione ordinaria, è da essa individuata nelle ricordate Delib. Consiliare n. 12 del 1996 e Delib. Consiliare n. 25 del 1999, che avrebbero approvato un diverso programma costruttivo, modificando la destinazione delle relative aree agli originari scopi di edilizia economico e popolare: pur dando atto, infatti, che detto programma rispondeva "alle finalità di edilizia residenziale di cui alla L. n. 865 del 1971" consistendo nella cessione delle stesse in concessione a privati, onde favorire ed incentivare l'edilizia residenziale, la sentenza ha ritenuto di applicare il principio del tutto consolidato nella giurisprudenza di legittimità, che l'Autorità giudiziaria non può accertare l'inservibilità dei beni non impiegati, stante la natura discrezionale della valutazione della P.A. in ordine all'esistenza o meno di un rapporto di utilità tra i fondi relitti e l'opera compiuta; ma può riconoscere valore equipollente alla dichiarazione formale d'inservibilità, ad un comportamento dell'amministrazione dal quale possa desumersi la scelta di ritenerli definitivamente non più necessari alla realizzazione dell'opera per la quale essi furono espropriati. Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato anche a sezioni unite che quando i beni non ancora utilizzati sono investiti da una successiva diversa dichiarazione di pubblica utilità ed in funzione di questa vengono espropriati, per la parte in cui ne viene programmata una utilizzazione diversa da quella di essere impiegati in funzione dell'opera già realizzata, vengono meno insieme sia la possibilità di tornarne a considerare l'utilità in funzione della prima opera, sia la necessità della dichiarazione dell'autorità. Non può infatti richiedersi che sia esercitato un potere quando ne manchi l'oggetto, ed il medesimo risultato, di restringere gli effetti della prima dichiarazione di pubblica utilità, che si attenderebbe dal provvedimento dell'autorità previsto dall'art. 61, comma 3 della Legge, è stato già prodotto dalla seconda dichiarazione di pubblica utilità; sicché al giudice ordinario, allora, altro non si chiede se non di dichiarare che tale effetto è stato prodotto e trarne le conseguenze sul piano del diritto alla retrocessione. È stato altresì osservato che detta regola rappresenta la specificazione di un principio più generale, secondo il quale l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità sulla cui base i fondi sono stati espropriati si esaurisce ogni volta che "... indipendentemente dalla scadenza del

**Sintesi: Qualora un Comune disponga l'occupazione di un terreno destinato ad interventi di edilizia agevolata da parte di una cooperativa, cessionaria della proprietà del bene mediante convenzione ex art. 35, comma 11, della legge n. 865 del 1971, e non provveda al portare a termine la procedura espropriativa, il Comune è solidalmente responsabile del danno subito dal privato per l'illegittima occupazione e la perdita della proprietà del bene irreversibilmente trasformato da parte della cooperativa ed e, inoltre, tenuto a rimborsare alla cooperativa i maggiori oneri da questa sostenuti rispetto al caso di emanazione del decreto di esproprio**

Estratto: «in caso mancata emanazione del decreto di esproprio e di irreversibile trasformazione del fondo occupato, l'illecito risultante dall'accessione invertita è comunque imputabile al comune che ha disposto l'occupazione, tanto se l'istituto delegato sia incaricato soltanto dell'esecuzione dei lavori, rimanendo così privo del potere - dovere di attivarsi per l'emanazione del provvedimento espropriativo, quanto se la delega includa tale iniziativa, atteso che siffatta estensione, se può essere rilevante al fine del riscontro della corresponsabilità del delegato, non priva il comune delegante dell'onere di controllare e stimolare i comportamenti del delegato (Cass. 26 maggio 1997 n. 4659; nello stesso senso, Cass 16 febbraio 1999 n. 1307, Cass. 17 dicembre 1998 n. 12631). Quanto alla convenzione, essa era stata stipulata nel dicembre 1981, nel periodo di occupazione legittima ed interferiva nella causazione dell'illecito atteso che la Cooperativa era stata immessa nel possesso dal Comune quando questi era occupante legittimo. In base alla convenzione il Comune di (\*) obbligava a trasferire la proprietà delle aree, condizionatamente all'acquisto della proprietà da parte dello stesso Comune, a fronte di un corrispettivo pari all'indennità di esproprio. La procedura di esproprio non era stata completata per fatto esclusivo del Comune, che solo avrebbe potuto provvedervi. Trovandosi la Cooperativa, per tale fatto, non dipendente dal suo comportamento, condannata a risarcire i danni ed essendo l'area del danno maggiore dell'area dell'indennità di esproprio, la differenza non poteva che essere posta a carico del Comune. »

## **SOGGETTI --> SOGGETTI ATTIVI --> DELEGA --> EDILIZIA RESIDENZIALE --> IACP**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.13648 del 05/07/2016 - Relatore: Ippolito Parziale - Presidente: Luigi Piccialli

**Sintesi: Ai fini del riparto delle responsabilità risarcitorie tra Comune e IACP, in ipotesi di espropriazione di aree incluse in piano per l'edilizia economico – popolare, qualora l'occupazione sia stata ritenuta illegittima ab origine essendo stato annullato con effetto ex tunc dal giudice competente lo stesso piano in zona ed in mancanza quindi del decreto di occupazione legittima, a sua volta conseguente alla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità è sufficiente, per radicare la responsabilità dello IACP, il fatto che sia stato "autore materiale" delle opere e materiale occupante dei fondi, non assumendo rilevanza a tal fine la distinzione tra delega al compimento dei soli lavori e delega al compimento anche delle operazioni di espropriazione.**



Estratto: «Pur imponendosi un'emenda/integrazione del percorso argomentativo seguito dalla corte distrettuale, occorre rilevare che è la pronuncia delle sezioni unite 9040/2008 (e già prima la n. 10922/05) che distingue, ai fini del riparto delle responsabilità risarcitorie tra Comune e IACP la delega dello IACP al compimento dei soli lavori dalla delega al compimento anche delle operazioni di espropriazione. In entrambi i casi però il presupposto è che vi sia stata una valida dichiarazione di pubblica utilità ed una valida intrapresa del procedimento espropriativo, anche se, poi, sia mancata la emanazione del decreto di esproprio nel termine di occupazione temporanea. Nel caso in questione invece l'occupazione è stata ritenuta illegittima ab origine essendo stato annullato con effetto ex tunc dal giudice competente lo stesso piano in zona. Sicchè, in mancanza del decreto di occupazione legittima, a sua volta conseguente alla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità (vedi sentenza foglio 15) è sufficiente, per radicare la responsabilità dello IACP il fatto che sia stato "autore materiale" delle opere e materiale occupante dei fondi (vedi Cass. 3513/93; 4061/86; 3780/74). L'annullamento giudiziale (con pronuncia passata in giudicato) anche del piano di zona è ex tunc e non lascia sopravvivere alcun segmento temporale di legittimità dell'occupazione da parte dello IACP.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.5248 del 16/03/2016 - Relatore: Pietro Campanile  
- Presidente: Salvatore Salvago

**Sintesi: Nel caso di espropriazione disposta per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, mentre relativamente all'indennizzo risarcitorio per l'illecita "occupazione appropriativa", la correlativa obbligazione di pagamento ricade sull'occupante, in ragione della ormai acquisita natura di atto illecito della c.d. accessione invertita e del principio generale di personalità della responsabilità ex art. 2043 c.c., lo stesso non può dirsi con riferimento all'indennità di occupazione legittima, collocata all'interno del procedimento espropriativo per cui l'IACP è stato delegato dal Comune e la cui debenza deve effettivamente, perciò, far capo all'ente delegante.**

**Sintesi: Nel caso di espropriazione disposta per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, obbligato al pagamento dell'indennità è il Comune, quale beneficiario delle aree espropriate, anche quando, ai sensi della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 60, venga delegato altro soggetto per l'acquisizione delle aree, esauendosi in tal caso la delega in un mero incarico a compiere in nome e per conto del Comune gli atti necessari per l'adozione del provvedimento ablatorio o per la stipulazione dell'atto di cessione, con conseguente legittimazione passiva del Comune nei giudizi di determinazione dell'indennità (nel caso di specie di occupazione).**

Estratto: «Ed infatti, mentre relativamente all'indennizzo risarcitorio per l'illecita "occupazione appropriativa" (operata dall'istituto, dopo la scadenza del periodo legale, di occupazione, in carenza del decreto espropriativo e quindi sine titulo), la correlativa obbligazione di pagamento ricade sull'occupante, in ragione della ormai acquisita natura di atto illecito della c.d. accessione invertita e del principio generale di personalità della responsabilità ex art. 2043 c.c., lo stesso non può dirsi con riferimento all'indennità di occupazione legittima, collocata all'interno del procedimento espropriativo per cui l'IACP era stato delegato dal Comune e la cui debenza deve effettivamente, perciò, far capo all'ente

delegante. Tale assunto risulta confermato da Cass. n. 6479 del 1995 secondo cui "in tema di espropriazione per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte di un I.A.C.P. su delega del comune, quest'ultimo, quale ente delegante, è tenuto al pagamento dell'indennità di occupazione legittima, mentre ricade sullo IACP occupante l'obbligo di corrispondere l'indennizzo risarcitorio per l'occupazione appropriativa operata "sine titulo" dall'istituto dopo la scadenza del periodo legale di occupazione in carenza del decreto di espropriazione". Nello stesso senso e più di recente è stato statuito che "nel caso di espropriazione disposta per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, obbligato al pagamento dell'indennità è il Comune, quale beneficiario delle aree espropriate, anche quando, ai sensi della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 60, venga delegato altro soggetto per l'acquisizione delle aree, esaurendosi in tal caso la delega in un mero incarico a compiere in nome e per conto del Comune gli atti necessari per l'adozione del provvedimento ablatorio o per la stipulazione dell'atto di cessione, con conseguente legittimazione passiva del Comune nei giudizi di determinazione dell'indennità" (Cass. n. 24355 del 2013 e, nello stesso senso, Cass. 24549 del 2015). Nel caso in esame, come risulta dal decreto di occupazione triennale del 3.8.1978, l'IACP di Salerno al fine di provvedere all'esecuzione dei lavori, veniva autorizzato ad occupare temporaneamente, in via d'urgenza, "in nome e per conto del Comune" gli immobili in oggetto, sicché lo stesso tenore letterale del decreto di occupazione porta ad identificare nel Comune il reale beneficiario dell'espropriazione e dunque nel Comune il soggetto obbligato al pagamento dell'indennità di occupazione.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2106 del 25/09/2015 - Relatore: Paolo Severini -  
Presidente: Amedeo Urbano

**Sintesi: Dei danni da occupazione appropriativa, subiti dal proprietario del fondo per l'irreversibile trasformazione del medesimo verificatasi nell'ambito di un procedimento di espropriazione finalizzato alla realizzazione di alloggi popolari, in assenza di tempestiva emanazione, da parte del Comune delegante, del decreto d'esproprio, sono corresponsabili l'ente delegante e quello delegato (IACP) alla realizzazione dell'opera pubblica, in assenza di idonea dimostrazione della realizzazione dell'opera stessa entro il termine di occupazione legittima.**

Estratto: «Orbene, ritiene il Collegio, con il conforto di pertinente giurisprudenza, che l'eccezione non sia fondata: tanto, in base alle massime che seguono: "Qualora un Comune abbia delegato un'Azienda per l'edilizia residenziale già IACP per la realizzazione di alloggi da destinare ad edilizia economica e popolare, e l'opera sia stata realizzata in forza di un provvedimento di occupazione illegittimo, l'occupazione appropriativa delle aree integra un fatto illecito di cui sono corresponsabili l'ente delegante e quello delegato, in quanto entrambi interessati all'acquisizione delle aree, e la responsabilità dell'Azienda non è esclusa dalla mancata estensione della delega al compimento di tutte le operazioni ablatorie, qualora, comunque, comprenda la realizzazione dell'opera pubblica, essendo onere del delegato verificare la validità del titolo che costituisce la fonte della sua legittimazione ed attivarsi affinché la fattispecie si mantenga entro la sua fisiologica cornice di legittimità" (Cassazione civile, Sez. I, 7/07/2008, n. 18612); "Nel caso di occupazione acquisitiva verificatasi nell'ambito di un procedimento di espropriazione finalizzato alla realizzazione di



all'esproprio e pertanto non può ad esse essere riconosciuta alcuna incidenza in sede di accertamento della vocazione edificatoria (Cass. 16 febbraio 2005 n. 3116). Nella fattispecie di causa, l'area espropriata era in parte compresa in zona destinata dal piano regolatore a edilizia residenziale ad iniziativa pubblica, come quelle concretamente incluse nel piano di edilizia economica e popolare, quantunque non figurasse tra queste ultime. Pertanto, poiché non si deduce che l'indice massimo di edificabilità di zona nel piano regolatore, per questa parte, fosse inferiore a quello dell'area concretamente destinata a p.e.e.p. il ragionamento della corte territoriale, che su tale presupposto si fonda, non è censurabile.»

## **VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE**

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.25 del 14/01/2011 - Relatore: Richard Goso - Presidente: Franco Bianchi

**Sintesi: La variante che si limiti ad indicare un ambito nel quale possono realizzarsi interventi di edilizia economico-popolare e residenziale, con le rispettive quantità volumetriche, senza però individuare i terreni che sono interessati dall'uno o dall'altro tipo di intervento (peep ed edilizia privata), rinviando sotto questo profilo ad apposito strumento urbanistico attuativo, appone un vincolo di natura conformativa.**

Estratto: «12) Nel merito, l'esponente denuncia, con il primo motivo di ricorso, la violazione dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che prevede una durata massima quinquennale del vincolo preordinato all'esproprio: nel caso in esame, la dichiarazione di pubblica utilità implicita nell'approvazione del S.U.E. è intervenuta allorché erano decorsi più di cinque anni dall'approvazione della variante urbanistica e deve ritenersi, pertanto, illegittimamente disposta. L'interveniente eccepisce la natura non espropriativa, ma solamente conformativa, del vincolo derivante dalla variante n. 7 al P.R.G.C. di Casale Monferrato il quale, in conseguenza, non è soggetto alla decadenza quinquennale prevista dal cit. art. 9, ma ha durata indeterminata. L'eccezione merita di essere condivisa. Va precisato che la distinzione tra vincoli espropriativi (o di inedificabilità) e conformativi non discende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi (Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 2008, n. 4606). In particolare, sono conformativi i vincoli inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, così da incidere su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono ed in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica. Sono espropriativi, invece, i vincoli che incidono su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione di un'opera pubblica la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata. Il vincolo di cui si discute ha chiara natura conformativa, poiché la variante urbanistica che l'ha apposto non individua le specifiche aree in cui dovranno essere realizzati gli interventi di edilizia residenziale pubblica, ma solo

un ambito particolare in cui gli interventi residenziali previsti dovranno essere finalizzati alla formulazione di una proposta unitaria e coordinata per assicurare la massima possibile integrazione e connessione tra edilizia residenziale pubblica e privata (v. punto 2.4.6. della relazione illustrativa). Più in concreto, la variante n. 7, contrariamente a quanto pretende di ricostruire parte ricorrente, si è limitata ad indicare un ambito nel quale avrebbero dovuto realizzarsi interventi di edilizia economico-popolare e residenziale, con le rispettive quantità volumetriche, senza però individuare i terreni che sarebbero stati interessati dall'uno o dall'altro tipo di intervento, rinviando sotto questo profilo ad apposito strumento urbanistico attuativo. Al momento dell'approvazione della variante, pertanto, non erano conoscibili le aree soggette a P.E.E.P. (quindi a esproprio) e quelle destinate all'edilizia privata e, per tale ragione, non poteva configurarsi l'esistenza di alcun vincolo espropriativo soggetto a decadenza quinquennale.»

## **VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.861 del 31/01/2011 - Relatore: Stefano Toschei - Presidente: Luigi Tosti

**Sintesi: La mera zonizzazione, pur comportando l'imposizione di prescrizioni relativa alla tipologia ed alla volumetria dei singoli edifici, non implica il sorgere di alcun vincolo preordinato all'espropriazione, neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solamente con l'approvazione del P.E.E.P. ovvero, nei Comuni che non dispongono di tale strumento urbanistico, con l'approvazione della localizzazione del programma costruttivo.**

Estratto: «6. - Quanto alla problematica legata alla natura espropriativa o meno di una variante di piano regolatore che destini a verde pubblico un'area precedentemente classificata come edificabile, osserva il Collegio che, secondo la giurisprudenza - costituzionale e di legittimità - intervenuta in materia, sono indennizzabili soltanto i vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione o di carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà; mentre non lo sono i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad. es. parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali) (cfr. Corte cost. n. 179/1999; Cons. Stato, Sez. IV, n. 4340 del 2002 e n. 3524 del 2005). In questa prospettiva le destinazioni a parco urbano, a verde urbano, a verde pubblico, verde pubblico attrezzato, parco giochi, e simili si pongono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo - con le connesse garanzie costituzionali (indennizzo o durata predefinita) - e costituiscono espressione di potestà conformativa (avente validità a tempo indeterminato) quando lo strumento urbanistico consente di realizzare tali previsioni, non già ad esclusiva iniziativa pubblica, ma ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, senza necessità di ablazione del bene (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 2718 del 2005, n. 5490 del 2004 nonché Cons. giust.

Reg. Sic. n. 1113 del 2008 e n. 1017 del 2007). In altri termini, la pura e semplice operazione di "zonizzazione" (consistente nell'inserimento di determinate aree in zone con destinazione urbanistica omogenea) non può di per sé far sorgere alcun vincolo preordinato all'espropriazione: essa, infatti, è diretta esclusivamente ad indicare la tipologia di interventi edificatori consentiti (e dunque assentibili) nella zona (e, conseguentemente, ad introdurre il divieto di realizzare determinati tipi di interventi edilizi e l'obbligo di conformare l'attività edilizia per la quale si chiede la concessione alla specifica disciplina). Fermo quanto sopra va poi rammentato che nel settore degli interventi di edilizia economica e popolare, le suindicate conclusioni sono confermate dal disposto dell'art. 4 della legge 18 aprile 1962 n. 167 (recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare). Tale norma prevede che il c.d. "Piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico", debba contenere una serie di elementi progettuali e di indicazioni specifiche da cui si desumano con precisione la tipologia e l'ubicazione dell'insediamento abitativo e delle pertinenze, nonché delle altre opere pubbliche e di interesse pubblico che l'Amministrazione intende realizzare. Ed è evidente che tale operazione progettuale serve proprio a distinguere l'astratta azione programmatica di zonizzazione, dalla più concreta ed efficace attività pianificatoria volta all'assunzione di scelte determinate di politica territoriale che implicano l'adozione di provvedimenti ablatori su beni specifici.

6. - Le superiori osservazioni si conformano, del resto, ad un consolidato orientamento della giurisprudenza, la quale - al riguardo - afferma che: A) per vincolo preordinato all'esproprio può intendersi solamente quello che sia immediatamente e direttamente finalizzato all'espropriazione del bene (cfr. Cass., Sez. I, 21 marzo 2000 n. 3307); B) vincoli preordinati all'esproprio sono solamente quelli che discendono dalle specifiche prescrizioni (cfr. art. 2 della legge n. 1187 del 1968) riguardanti singoli immobili interessati alla realizzazione di opere pubbliche previste nel piano o da particolari disposizioni di legge (ovvero precisate in appositi provvedimenti amministrativi) da effettuare nell'interesse della collettività, che, nell'ambito della programmazione e pianificazione urbanistica, intervengono in un momento logicamente successivo a quello della zonizzazione del territorio, perché corrispondente ad ulteriori vicende collegate all'emersione di nuovi e specifici interessi pubblici, variamente accertati con appositi provvedimenti amministrativi (cfr. Cass., Sez. I, 26 febbraio 2004 n. 3838); C) nonché (ciò che qui maggiormente interessa per l'attinenza con la questione dedotta in giudizio), la mera zonizzazione pur comportando l'imposizione di prescrizioni relativa alla tipologia ed alla volumetria dei singoli edifici, non implica il sorgere di alcun vincolo preordinato all'espropriazione, neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solamente con l'approvazione del P.E.E.P. ovvero, nei Comuni che non dispongono di tale strumento urbanistico, con l'approvazione della localizzazione del programma costruttivo nell'ambito delle zone residenziali del piano regolatore o del programma di fabbricazione" (Cass., Sez. I, 21 marzo 2000 n. 3307, 28 novembre 1996 n. 10575 e 27 giugno 1997 n. 5758). Se è vero, infatti, che la previsione dell'indennizzo è doverosa non solo per i vincoli preordinati all'ablazione del suolo, ma anche per quelli "sostanzialmente espropriativi" (secondo la definizione di cui all'art. 39, comma 1, del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327), è anche vero che non possono essere annoverati in quest'ultima categoria di vincoli quelli derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato (come espressamente e puntualmente sancito dalla Corte Costituzionale, con la sentenza 12 maggio 1999 n. 179, per

come ribadito dalla giurisprudenza, cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 14 maggio 2000 n. 2934).L'univocità dell'indirizzo che esclude dai vincoli indennizzabili quelli da ultimo descritti e l'autorevolezza del pronunciamento che ha sancito il relativo principio esimono il Collegio da un'ulteriore illustrazione delle ragioni che lo giustificano e che lo sostengono.Basti solo ribadire che il vincolo, per essere qualificato sostanzialmente espropriativo, deve comportare l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà e che, di contro, la disciplina urbanistica che ammette la realizzazione di interventi edilizi da parte di privati, seppur conformati dal perseguimento del peculiare interesse pubblico che ha determinato il vincolo, non si risolve in una sostanziale espropriazione, ma solo in una limitazione, conforme ai principi che presiedono al corretto ed ordinario esercizio del potere pianificatorio, dell'attività edilizia realizzabile sul terreno.In altri termini e conclusivamente, la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo conformativo, conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico per definire i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale, ponendo limitazioni in funzione dell'interesse pubblico generale, e non dà quindi diritto ad indennizzo, trattandosi di limiti non ablatori, ma derivanti da destinazioni realizzabili anche dall'iniziativa privata, in regime di economia di mercato (cfr., ancora, Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2007 n. 870).Ne deriva che la domanda azionata dalla parte ricorrente, ivi compresa quella proposta in via subordinata, non può trovare accoglimento attesa la natura non espropriativa della destinazione imposta all'area dalla variante più volte citata.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.3535 del 24/04/2008 - Relatore: Carlo Modica De Mohac -  
Presidente: Luigi Tosti

**Sintesi: La mera zonizzazione pur comportando l'imposizione di prescrizioni relativa alla tipologia ed alla volumetria dei singoli edifici, non implica il sorgere di alcun vincolo preordinato all'espropriazione, neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solamente con l'approvazione del P.E.E.P**

Estratto: «Le superiori osservazioni si conformano, del resto, ad un consolidato orientamento della giurisprudenza, la quale - al riguardo - afferma: che "per vincolo preordinato all'esproprio può intendersi solamente quello che sia immediatamente e direttamente finalizzato all'espropriazione del bene" (Cass. I<sup>a</sup>, 21.3.2000 n.3307); che vincoli preordinati all'esproprio sono solamente quelli che "discendono dalle specifiche prescrizioni (cfr. art.2 della L. n.1187 del 1968) riguardanti singoli immobili interessati alla realizzazione di opere pubbliche previste nel piano a da particolari disposizioni di legge (ovvero precisate in appositi provvedimenti amministrativi) da effettuare nell'interesse della collettività, che, nell'ambito della programmazione e pianificazione urbanistica, intervengono in un momento logicamente successivo a quello della zonizzazione del territorio, perché corrispondente ad ulteriori vicende collegate all'emersione di nuovi e specifici interessi pubblici, variamente accertati con appositi provvedimenti amministrativi" (Cass. I<sup>a</sup>, 26.2.2004 n.3838); nonché, ciò che qui maggiormente interessa per l'attinenza con la questione dedotta in giudizio, che la mera zonizzazione "pur comportando l'imposizione di prescrizioni relativa alla tipologia ed

alla volumetria dei singoli edifici, non implica il sorgere di alcun vincolo preordinato all'espropriazione, neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solamente con l'approvazione del P.E.E.P. ovvero, nei Comuni che non dispongono di tale strumento urbanistico, con l'approvazione della localizzazione del programma costruttivo nell'ambito delle zone residenziali del piano regolatore o del programma di fabbricazione" (Cass., I<sup>a</sup>, 21.3.2000 n.3307; conformi: Cass., 28.11.1996 n.10575; Id., 27.6.1997 n.5758). Sicchè, tornando alla fattispecie concreta e concludendo sul punto, va affermato che - contrariamente a quanto la Difesa del Comune mostra di credere - la generica previsione di destinare l'area per cui è causa "ad ospitare un intervento di edilizia popolare" (previsione contenuta nel PRG prima della Variante), non può essere considerata equivalente a quello specifico provvedimento di "apposizione su un bene del vincolo preordinato all'espropriazione", costitutivo di effetti concretamente ablativi, al quale si riferisce il citato art. 10 del TU sull'espropriazione.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.31 del 15/01/2008 - Relatore: Francesco Gaudieri -  
Presidente: Filippo Portoghese

**Sintesi: La variante urbanistica con la quale viene impressa in via generale ad una intera zona e quindi, per intere categorie di beni in essa comprese, la destinazione a zona omogenea C in vista dell'insediamento di interventi di edilizia residenziale pubblica (nel caso di specie nell'ambito della localizzazione di programma costruttivo ex art. 51 l. n. 865/71), senza comportare alcun programma di espropriazioni da realizzare in un dato arco di tempo con effetti immediatamente vincolanti sulle proprietà private, è espressione di potestà pianificatoria impositiva di vincolo conformativo.**

Estratto: «Il Collegio è dell'avviso che la delibera consiliare n. 58/2001, con la quale si è proceduto a rendere urbanisticamente conforme (in vista dell'insediamento in essa di interventi di edilizia residenziale pubblica) l'area di proprietà della società ricorrente, sia ascrivibile al novero delle disposizioni di carattere meramente conformativo. A dimostrazione dell'assunto, occorre prendere le mosse dalla complessità dispositiva del suo contenuto: essa infatti, lungi dal programmare la realizzazione di una circoscritta opera pubblica, quale mezzo per il diretto soddisfacimento di interessi pubblici, ha come scopo la definizione, con carattere di tendenziale esaustività, delle direzioni di sviluppo dell'area territoriale che ne costituisce oggetto, attraverso la fissazione del regime giuridico - nei suoi aspetti modali, quantitativi e funzionali - dell'attività edilizia suscettibile di esservi esercitata e l'individuazione delle infrastrutture necessarie per garantire l'adeguato inserimento delle nuove entità edilizie nel tessuto urbanistico preesistente. In altre parole, mediante la delibera in questione si è proceduto alla attribuzione a determinate parti del territorio comunale di una precisa destinazione funzionale, in linea con l'efficacia ed il ruolo propri della potestà pianificatoria, volta a classificare il territorio medesimo secondo macro-categorie al fine di assicurarne lo sviluppo coordinato ed armonico. È evidente, sulla scorta di tale connotazione oggettiva della delibera in questione, che essa mira alla strutturazione giuridico-funzionale del territorio più che alla immediata compressione delle sfere private in vista della realizzazione di ben determinati interventi pubblici: essa cioè, per riallacciare il discorso al tema da cui ha preso le mosse, si colloca sul versante pianificatorio-conformativo piuttosto che su quello attuativo-espropriativo. Deve solo osservarsi, a questo punto, che in

## **VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1088 del 10/09/2014 - Relatore: Maria Colagrande -  
Presidente: Sergio Conti

**Sintesi: La previsione delle NTA secondo la quale per le zone C1 non ancora pianificate, la destinazione d'uso è esclusivamente quella residenziale pubblica, pone la destinazione ad ERP ad un secondo livello di pianificazione che, nell'alternativa fra edilizia privata e edilizia pubblica, entrambe compatibili con l'edilizia residenziale intensiva della zona C1, stabilisce in via esclusiva quella pubblica per le zone non pianificate. Ne consegue che la destinazione ad edilizia residenziale delle aree comprese nella zona C1 di PRG subisce, per effetto di detta disposizione, una significativa riduzione della iniziale vocazione edificatoria comportante un vincolo sostanzialmente espropriativo.**

Estratto: «L'art. 33 delle NTA stabilisce sulla proprietà della ricorrente, ricadente nella zona C di espansione di PRG, un vincolo di destinazione a edilizia residenziale pubblica. È controverso fra le parti se il vincolo impresso al suolo di proprietà della ricorrente abbia natura conformativa - come tale non soggetto a decadenza - o espropriativa, pertanto decaduto perché non reiterato nei cinque anni successivi alla sua adozione, con conseguente pieno diritto della ricorrente di ottenere il permesso per costruire alle condizioni stabilite dal PRG per la zona C 1 di espansione. L'art. 39 del d.P.R. 327/01, che riconosce l'esistenza di vincoli sostanzialmente espropriativi, e l'orientamento della CEDU che promuove una penetrante tutela dell'integrità del diritto di proprietà nei confronti della mano pubblica, inducono a ritenere che non basta, perché possa dirsi solo conformativo, che il vincolo sia impresso da uno strumento generale o, come nel caso in esame, nelle norme tecniche di attuazione, aventi rango regolamentare e suscettibili quindi di ripetuta applicazione, caratteristiche tradizionalmente ritenute incompatibili con la natura concreta e puntuale del vincolo espropriativo. Infatti nonostante l'astrattezza e generalità delle previsioni de qua è evidente che la localizzazione nella zona C destinata ad espansione edilizia, comporta già una conformazione della proprietà privata che poi subisce un'ulteriore tipizzazione ad opera dello stesso strumento di pianificazione generale che la destina solo ad opere di edilizia residenziale pubblica nel caso non sia compresa in un piano attuativo, determinandone così la riduzione delle possibilità edificatorie connesse alla localizzazione in zona C. Occorre pertanto stabilire se una tale riduzione delle facoltà edilizie incida il diritto di proprietà al punto da svuotarne il contenuto, qual è desumibile dalla conformazione urbanistica della zona ove ricade il suolo di proprietà della ricorrente (zona C di espansione intensiva). È agevole dedurre che la condizione prevista dall'art. 33 delle NTA, secondo la quale per le zone C1 non ancora pianificate, la destinazione d'uso è esclusivamente quella residenziale pubblica, pone la destinazione ad ERP ad un secondo livello di pianificazione che, nell'alternativa fra edilizia privata e edilizia pubblica, entrambe compatibili con l'edilizia residenziale intensiva della zona C1, stabilisce in via esclusiva quella pubblica per le zone non pianificate. Ne consegue che la destinazione ad edilizia residenziale delle aree comprese nella



zona C1 di PRG subisce, per effetto di detta disposizione, una significativa riduzione della iniziale vocazione edificatoria.»

**Sintesi: Configura vincolo espropriativo la previsione delle NTA secondo la quale per le zone C1 non ancora pianificate, la destinazione d'uso è esclusivamente quella residenziale pubblica attraverso un piano di zona in cui per l'assegnazione dei lotti ai proprietari si rinvii all'art. 35 della l. 865/71, il che postula che il Comune ne abbia la disponibilità come proprietario dopo averli espropriati in attuazione di un piano di zona.**

Estratto: «Che tale riduzione implichi un vincolo sostanzialmente espropriativo è dimostrato poi dal fatto che alle osservazioni avanzate dalla ricorrente durante la formazione del PRG il Comune ha risposto precisando che “l'individuazione di un'area come soggetta all'edilizia residenziale pubblica attraverso un piano di zona sia in pratica rinviata all'applicazione di tutto quanto previsto dalla Legge 865 e come questa consideri la prelazione dei proprietari delle aree alla assegnazione dei lotti dei piani di zona”.Ebbene, l'assegnazione dei lotti ai proprietari è prevista dall'art. 35 della l. 865/71, richiamato nella integrazione dell'art. 33 delle NTA, disposta in seguito all'accoglimento delle osservazioni della ricorrente, e postula che il Comune ne abbia la disponibilità come proprietario dopo averli espropriati in attuazione di un piano di zona.Tale circostanza rende di fatto irrilevante, a fini della qualificazione del vincolo, la circostanza che la realizzazione delle opere di ERP potrebbe essere eseguita anche da privati, circostanza dirimente ai fini del discrimine fra vincoli conformativi e vincoli espropriativi, solo se la destinazione ad impianti o opere di interesse generale sia perseguibile anche per iniziativa dei proprietari, senza necessità di ablazione dei suoli (Consiglio di Stato, sez. IV, 11/09/2012, n. 4820 T.A.R. Piemonte Torino, sez. II, 16/09/2013, n. 1001). È pertanto dimostrato che il vincolo di che trattasi sia preordinato all'esproprio e dunque soggetto alla decadenza prevista dall'art. 2 l. 19 novembre 1968 n. 1187 ormai intervenuta, essendo stato il PRG approvato il 31 marzo 2005.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2218 del 29/04/2014 - Relatore: Umberto Realfonzo - Presidente: Riccardo Virgilio

**Sintesi: Come la giurisprudenza ha specificamente sottolineato al riguardo, la specifica destinazione ad edilizia residenziale pubblica imposta dal piano regolatore ad un'area di proprietà privata, non ha carattere meramente conformativo ma è espressione del potere pianificatorio finalizzato alla zonizzazione del territorio comunale. Esso si concreta in una limitazione ai fini espropriativi in quanto l'utilizzo edificatorio di detta area è consentito solo previa l'adozione di piani attuativi affidati all'iniziativa pubblica ai sensi della L. 18 aprile 1962 n. 167. Il vincolo espropriativo, essendo strettamente strumentale alla successiva ablazione è, di conseguenza, soggetto a decadenza ex art. 2, l. 19 novembre 1968 n. 1187.**

**Sintesi: La specifica destinazione ad edilizia residenziale pubblica imposta dal piano regolatore ad un'area di proprietà privata, non ha carattere meramente conformativo ma è espressione del potere pianificatorio finalizzato alla zonizzazione del territorio comunale. Pertanto nel caso di inutile decorso del termine quinquennale, il Comune, ai fini**

**dell'adozione di un PEEP, deve preliminarmente procedere alla nuova classificazione urbanistica dell'area divenuta "bianca" perché rimasta priva di disciplina.**

Estratto: «Come è noto i vincoli espropriativi sono soggetti alla decadenza quinquennale di cui all'art. 2 comma 1, L. 19 novembre 1968 n. 1187 (oggi confluito nell'art. 9, comma 2, d.P.R. n. 327/2001). Come la giurisprudenza ha specificamente sottolineato al riguardo, la specifica destinazione ad edilizia residenziale pubblica imposta dal piano regolatore ad un'area di proprietà privata, non ha carattere meramente conformativo ma è espressione del potere pianificatorio finalizzato alla zonizzazione del territorio comunale. Esso si concreta in una limitazione ai fini espropriativi in quanto l'utilizzo edificatorio di detta area è consentito solo previa l'adozione di piani attuativi affidati all'iniziativa pubblica ai sensi della L. 18 aprile 1962 n. 167. Il vincolo espropriativo, essendo strettamente strumentale alla successiva ablazione è, di conseguenza, soggetto a decadenza ex art. 2, l. 19 novembre 1968 n. 1187 (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 22 giugno 2011 n. 3797; Consiglio di Stato sez. IV 28 dicembre 2012 n. 6700; Consiglio di Stato sez. V 13 aprile 2012 n. 2116; Consiglio di Stato sez. V 31 ottobre 2013 n. 5251). Pertanto nel caso di inutile decorso del termine quinquennale, il Comune deve preliminarmente procedere alla nuova classificazione urbanistica dell'area divenuta "bianca" perché rimasta priva di disciplina (cfr. Consiglio Stato sez. V 28 dicembre 2007 n. 6741) come del resto recita il terzo comma dell'art. 9 del d.P.R. n. 327 cit. ("Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"). Pertanto, tenendo conto del fatto che il PRG di Candida era stato approvato con D. P. G. R. C. n. 13228 del 6.12.88, il P.E.E.P. era stato in ogni caso tardivamente adottato rispettivamente, da moltissimo tempo, se si vuole tener conto dell'approvazione del 2004; e di solo tre giorni, se si ha riguardo alla delibera del C. C. n. 43 del 9.12.1993.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.921 del 23/04/2013 - Relatore: Filippo Giamportone - Presidente: Filippo Giamportone

**Sintesi: I vincoli che gravano su aree ricomprese nel PEEP (verde attrezzato, parcheggio e viabilità), non hanno natura meramente conformativa della proprietà privata, come tale, espressione del potere pianificatorio finalizzato alla c.d. zonizzazione del territorio comunale, ma in quanto relativi ad aree specificamente destinate ad edilizia residenziale pubblica e quindi edificabili previa adozione dei piani attuativi affidati all'iniziativa pubblica, hanno natura essenzialmente espropriativa, perché strumentale alla successiva ablazione.**

Estratto: «- atteso infatti che, in linea generale, è noto come l'istanza dell'interessato affinché l'amministrazione adotti la nuova disciplina urbanistica - alla quale essa è tenuta dunque a dare risposta, provvedendo, in assenza di cause ostative, alla destinazione urbanistica dell'area, resa «zona bianca» (art. 9, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) dalla decadenza del vincolo a carattere espropriativo - comporta, decorso il termine di legge, la formazione del silenzio-rifiuto impugnabile in sede giurisdizionale, come avvenuto nella specie con il gravame in esame;- rilevato che nel caso di specie l'amministrazione si è limitata a formulare



con la nota n. 50330 del 30.11.2012 una risposta interlocutoria sulla cui base la rilocalizzazione delle aree in argomento verrà effettuata in sede di revisione del P.R.G. in procinto di essere avviato, rappresentando contestualmente dubbi sulla natura conformativa o espropriativa delle destinazioni delle aree medesime;- considerato che, in proposito, costituisce jus receptum quello per cui non ha alcun valore provvedimento la redazione del mero schema di massima o delle direttive di un p.r.g. e permane integro l'obbligo amministrativo di adottare l'atto di pianificazione urbanistica che dia destinazione alla zona ove insiste il terreno di chi ricorre, divenuta «bianca» per effetto della decadenza dei vincoli, trattandosi di atti meramente interlocutori idonei a far venir meno l'obbligo di provvedere, configurando piuttosto un comportamento elusivo dell'interesse pretensivo a che l'amministrazione comunale integri il piano regolatore (cfr. ad es. Cons.giust.amm. Sicilia, sez. giurisd., 29 maggio 2008, n. 478);- rilevato che a ciò non osta la circostanza che le aree dei ricorrenti sono ricomprese nell'ambito di un PEEP del 1993 (scaduto), recepito dal PRG approvato nel 2006, dal momento che i vincoli che gravano su dette aree (verde attrezzato, parcheggio e viabilità) non hanno natura meramente conformativa della proprietà privata, come tale, espressione del potere pianificatorio finalizzato alla c.d. zonizzazione del territorio comunale, ma in quanto relativi ad aree specificamente destinate ad edilizia residenziale pubblica, anche in applicazione della legge n. 162/67, e quindi edificabili previa adozione dei piani attuativi affidati all'iniziativa pubblica, secondo la previsione della stessa legge, hanno natura essenzialmente espropriativa, perché strumentale alla successiva ablazione, con la conseguenza della decadenza dei vincoli con l'inutile decorso del termine quinquennale e dell'obbligo del Comune di procedere ad una nuova classificazione dell'area divenuta bianca perché rimasta priva di disciplina urbanistica (C.S., Sez. V, 28 dicembre 2007 n. 6741).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.503 del 21/03/2011 - Relatore: Francesco Gaudieri - Presidente: Luigi Antonio Esposito

**Sintesi: La destinazione a zona di espansione residenziale pubblica, in cui, sulla base delle N.T.A., è escluso l'uso promiscuo pubblico/privato, configura un vincolo preordinato all'espropriazione.**

Estratto: «1.- Il ricorso è infondato e soggiace a declaratoria di reiezione.2.- È controversa nel presente giudizio la legittimità degli atti, in epigrafe meglio specificati, con i quali la resistente amministrazione comunale di Roccabascerana si è determinata ad approvare il progetto definitivo dei lavori di realizzazione dell'Istituto scolastico comprensivo alla frazione Rocca Capoluogo, chiedendone l'annullamento per violazione di legge ed eccesso di potere.3.- Risulta infondato il primo motivo di censura, a mezzo del quale parte ricorrente assume che le particelle catastali interessate dall'esproprio, in quanto tipizzate "CP1 di espansione residenziale pubblica già programmata", sarebbero caratterizzate da una generica destinazione residenziale pubblica, non idonea a conferire alcun vincolo preordinato all'esproprio, giusta indicazione scaturente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 179/99. Contrariamente a quanto dedotto, la certificazione versata in atti, precisa all'art. 19 delle NTA che la summenzionata zona CP1 riguarda aree di espansione residenziale pubblica, già destinata a tale scopo dal Piano per l'edilizia Economica e Popolare vigente e Nuovo Piano di Zona redatto ai sensi e per gli effetti della L. n. 219/81 e d. lgs

76/90, escludendo, dunque, l'uso promiscuo pubblico/privato, per cui su tali aree esiste un vincolo preordinato all'espropriazione imposto dal vigente Prg, definitivamente approvato con d. p. della Provincia di Avellino n. 6/04 bis del 10 marzo 2006, pubblicato sul BURC n. 18 del 18.4.2006.»

## **VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> P.E.E.P.**

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6168 del 29/12/2017 - Relatore: Fabio Taormina - Presidente: Filippo Patroni Griffi

**Sintesi: La durata estesa (18 anni) del vincolo (certamente espropriativo) imposto nel Peep è all'evidenza ascrivibile alla giusta considerazione dell'imponenza ed efficacia di simili interventi, e le disposizioni contenute nella legge 18 aprile 1962, n. 167 costituiscono lex specialis.**

Estratto: «a) sotto un profilo più generale, e di natura esclusivamente giuridica, il Collegio condivide la consolidata giurisprudenza (tra le tante, si veda T.A.R. Firenze, -Toscana-, sez. I, 14/12/2015, n. 1741) secondo la quale “la preventiva individuazione nel PRG delle aree destinate ad ospitare gli interventi di edilizia economica e popolare risponde alla finalità di ricondurre la predisposizione dei piani di zona al rispetto delle scelte programmatiche assunte con gli strumenti urbanistici primari, che gli strumenti secondari (compreso il P.E.E.P.) sono deputati ad attuare. I due momenti distinti della programmazione e dell'attuazione prendono forma, rispettivamente, nella zonizzazione che caratterizza la pianificazione del territorio e nella localizzazione dell'intervento di edilizia economica e residenziale ad opera del piano di zona; è solo la seconda a contenere quegli elementi progettuali e indicazioni specifiche che consentono di ritenere apposto il vincolo espropriativo. La mera zonizzazione, pur comportando prescrizioni su tipologia e volumetria dei singoli edifici, non implica il sorgere di un vincolo preordinato all'esproprio neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solo con l'approvazione del PEEP.”; b) è stato efficacemente chiarito, infatti, che “l'art. 3 della legge n. 167/1962 stabilisce ai commi 2 e 5, per quanto qui interessa, che le aree da comprendere nei piani di zona per l'edilizia economica e popolare sono, di norma, scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato urbano, e che, in assenza di piano regolatore approvato, dette zone riservate all'edilizia economica e popolare sono comprese in un programma di fabbricazione compilato a norma dell'art. 34 della legge n. 1150/1942 e da approvarsi con la medesima procedura prevista per l'approvazione dei piani di zona: approvazione che, ai sensi del successivo art. 8 della stessa legge n. 167/1962, è riservata al Provveditore regionale alle Opere Pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, ovvero al Ministro per i lavori pubblici, laddove il piano comporti varianti al P.R.G. o in presenza di opposizioni e osservazioni provenienti dalle amministrazioni centrali dello Stato. La preventiva individuazione nel P.R.G. delle aree destinate a ospitare gli interventi di edilizia economica e popolare, ovvero l'inquadramento del piano di zona E.E.P. nell'ambito di un programma di fabbricazione, rispondono alla finalità - da tempo messa in luce dalla

giurisprudenza - di ricondurre la predisposizione dei piani di zona per l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare ed economica al rispetto delle scelte programmatiche assunte con gli strumenti urbanistici primari, che gli strumenti secondari - ivi compreso il P.E.E.P. - sono deputati ad attuare "(per tutte, cfr. C.G.A.R.S., 28 agosto 1986, n. 120);c) i due momenti distinti della programmazione e dell'attuazione prendono forma, rispettivamente, nell'astratta operazione di zonizzazione che caratterizza - o, perlomeno, caratterizzava secondo il modello di urbanistica in auge all'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 167/1962 - l'attività di pianificazione del territorio, e nella concreta localizzazione dell'intervento di edilizia economica e residenziale ad opera del piano di zona; ma è solo la seconda a contenere quella serie di elementi progettuali e di indicazioni specifiche che qualificano e identificano l'intervento stesso (si veda l'art. 4 della legge n. 167/1962), e che, di conseguenza, permettono di ritenere effettivamente apposto il vincolo preordinato all'espropriazione sulle aree interessate dall'attuazione del piano (che la mera zonizzazione, pur comportando l'imposizione di prescrizioni relative alla tipologia e alla volumetria dei singoli edifici, non implichi il sorgere di alcun vincolo preordinato all'esproprio, neppure in relazione alle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica, per le quali tale effetto si determina solo con l'approvazione del P.E.E.P., è pacifico: cfr. le pur risalenti Cass., sez. I, 21 marzo 2000, n. 3307; id., 28 novembre 1996, n. 10575; id., 27 giugno 1997, n. 5758).d) la distinzione concettuale fra l'attività di pianificazione generale e la pianificazione attuativa è stata posta in luce, del resto, anche con riferimento ai diversi oneri motivazionali gravanti nell'uno e nell'altro caso sull'amministrazione precedente, atteso che lo strumento urbanistico generale può dirsi sufficientemente motivato con il richiamo a mere previsioni di espansione, laddove il piano di zona per l'edilizia economica e popolare necessità invece di una puntuale motivazione circa l'attualità del fabbisogno delle aree in quanto provvedimento di carattere espropriativo (così Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 1999, n. 70).2.1. La durata estesa (18 anni) del vincolo (questo sì certamente espropriativo) imposto nel Peep è all'evidenza ascrivibile alla giusta considerazione dell'imponenza ed efficacia di simili interventi, e le disposizioni contenute nella legge 18 aprile 1962, n. 167 (recante "disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare") costituiscono lex specialis.»

## **VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> VOLUMETRIE --> VOLUMETRIE DESTINATE A ERP**

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3342 del 28/05/2009 - Relatore: Raffaele Greco -  
Presidente: Giovanni Vacirca

**Sintesi: Configura vincolo espropriativo la previsione contenuta in un piano di lottizzazione per cui una determinata percentuale di volumetria edificabile da calcolarsi sull'intera superficie, in proporzione all'estensione delle rispettive proprietà deve essere destinata a edilizia residenziale pubblica; ciò in quanto tale vincolo è finalizzato alla realizzazione di opere di interesse pubblico.**