

**PARERE SULL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 18 DELLA L.R. N. 37 DEL 2002  
(Coordinamento tra art. 18 L.R. n. 37 del 2002 e art. 20 del D.P.R. n. 327 del 2001)**

Servizio Affari Giuridici del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Prot. n. AMP/TUG/04/11129 del 7/06/2004

In relazione al coordinamento tra l'art. 18, comma 2, della L.R. n. 37 del 2002 e l'art. 20 del D.P.R. n. 327 del 2001, relativi agli adempimenti successivi all'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica al fine della determinazione della indennità di esproprio, si effettuano le seguenti considerazioni.

In via preliminare si sottolinea che la legge regionale in materia di espropri si occupa, come ormai è noto, principalmente della prima e della seconda fase della procedura espropriativa, ossia quelle di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera. Per la terza fase, relativa alla determinazione della indennità di esproprio e alla emanazione del decreto di esproprio, la normativa applicabile è quella statale, ad esclusione della parte relativa alle Commissioni Provinciali per la determinazione del valore agricolo medio, disciplinate dalla legge regionale.

L'art. 18, comma 2, L.R. n. 37/2002, non prevede adempimenti ulteriori o diversi rispetto a quanto già previsto nella normativa statale. Tale disposizione ha, infatti, un contenuto analogo a quanto previsto dall'art. 17, comma 2, D.P.R. n. 327/2001 (disapplicato dall'art. 33 della legge regionale). In particolare il comma 2 dell'art. 18 della L.R. 37/2002 prevede che l'ufficio per le espropriazioni<sup>1</sup> comunichi l'avvenuto deposito dell'atto che comporta la pubblica utilità ai proprietari delle aree. Tale comunicazione riveste particolare importanza in quanto entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione i proprietari possono fornire ogni utile elemento al fine della determinazione dell'indennità di esproprio. Inoltre dal ricevimento della stessa comunicazione decorrono gli ordinari termini per impugnare l'atto di fronte alla competente autorità giurisdizionale.

L'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001, prevede che entro 30 giorni dalla data di efficacia dell'atto dichiarativo della pubblica utilità, il promotore dell'espropriazione<sup>2</sup> compila l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica le somme offerte a titoli di indennizzo. L'elenco a ciascun proprietario viene notificato con le forme degli atti processuali civili e nei successivi 30 giorni i proprietari possono presentare osservazioni scritte e presentare documenti.

L'art. 20, comma 3 e 4, prevede che l'autorità espropriante, valutate le osservazioni dei soggetti interessati, accerta il valore dell'area e lo notifica ai proprietari. La valutazione dell'autorità espropriante deve essere ispirata, secondo i principi generali sull'azione amministrativa, a criteri di imparzialità e terzietà rispetto al promotore e al privato e deve tener conto della offerta del promotore e degli elementi forniti dai proprietari.

Da quanto detto risulta che a chiusura della fase della dichiarazione della pubblica utilità, sono previste tre diverse comunicazioni:

- a) la comunicazione ai proprietari delle aree da parte dell'ufficio per le espropriazioni del deposito dell'atto che comporta la dichiarazione della pubblica utilità, ai sensi dell'art. 18, comma 2, L.R. n. 37/2002 e dell'art. 17, comma 2, del DPR n. 327/2001;
- b) la notifica a ciascun proprietario delle somme offerte per le espropriazioni dal promotore, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001;
- c) la notifica da parte dell'autorità espropriante dell'atto con cui ha provveduto a determinare l'indennità provvisoria di espropriazione, ai sensi del comma 4 dell'art. 20 del D.P.R. n. 327/2001.

La prima considerazione che si può esprimere è che queste comunicazioni presentano l'obiettivo comune di assicurare una partecipazione informata e consapevole del privato alla procedura con cui viene determinata l'indennità. Quindi appare possibile semplificare la procedura tutte le volte in cui la pluralità di comunicazioni non appare rispondere a distinte esigenze di interlocuzione con il privato chiamato a partecipare al procedimento.

Occorre a tal proposito considerare le due diverse ipotesi che possono verificarsi concretamente:

1. L'ipotesi in cui autorità espropriante e promotore coincidono;
2. L'ipotesi in cui promotore e autorità espropriante sono due soggetti diversi.

Ipotesi 1.

Qualora autorità espropriante e promotore coincidano, e questo avviene nella gran parte delle procedure espropriative, si ritiene possibile apportare una semplificazione alla procedura, omettendo la comunicazione di cui all'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001 (indicata alla precedente lettera b) e dando luogo alla comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, della L.R. n. 37 del 2002 (comunicazione sub a), a seguito della quale il proprietario può fornire ogni elemento che ritenga utile<sup>3</sup> e la comunicazione con la quale l'autorità espropriante, alla luce anche di tali elementi, accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione (comunicazione sub c).

Questa lettura discende dalla semplice constatazione che nel caso in esame, dal momento che promotore e autorità espropriante coincidono, non ricorrono le condizioni per dare applicazione ai commi 1 e 2 dell'art. 20, del D.P.R. n. 327/2001, che fanno riferimento al caso in cui sia presente l'autonoma figura del promotore, distinta da quella dall'autorità espropriante.<sup>4</sup> Ciò non toglie che l'autorità espropriante, se nel momento in cui provvede alla comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002, ha già a disposizione una valutazione tecnica predisposta dai propri uffici tecnici o da altra struttura a ciò deputata, in merito alla indennità provvisoria di esproprio da corrispondere al proprietario, potrà ritenere opportuno

trasmettere anche tale documento istruttorio, al fine di promuovere una partecipazione dei privati interessati che tenga conto anche di tali specifici elementi istruttori (sul quale l'autorità espropriante assumerà le proprie determinazioni all'atto della definizione in via provvisoria dell'indennità di esproprio).  
Ipotesi 2.

Diversa l'ipotesi in cui promotore e autorità espropriante non coincidano, nella quale emerge con chiarezza la distinzione di ruolo tra autorità espropriante, che riveste una funzione di terzietà nella determinazione dell'indennità provvisoria, e soggetto promotore, che dà impulso alla procedura, determinando la somma offerta per l'espropriazione.

In tale ipotesi è necessario, nell'osservanza di quanto disposto dal T.U. nazionale, assicurare al privato sia la comunicazione da parte dell'autorità espropriante di cui all'art. 18, comma 2, della L.R. n.37 del 2002, relativa all'atto che comporta la dichiarazione della pubblica utilità (comunicazione sub a); sia quella dell'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327 del 2001, relativa alla somma offerta dal promotore (comunicazione sub b), al fine di consentirgli di poter formulare le proprie osservazioni sul contenuto di entrambi gli atti; sia, infine, la determinazione conclusiva dell'autorità espropriante (comunicazione sub c). Non è chiaro se la normativa statale abbia voluto costituire un vero e proprio obbligo per il promotore di esprimere la propria offerta solo dopo esser venuto a conoscenza e aver considerato gli elementi forniti dal proprietario ai sensi dell'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002 (cioè motivando espressamente in merito alle ragioni per le quali si conferma ovvero ci si discosta da quanto indicato dai privati in esito alla prima comunicazione), oppure se la formulazione della proposta del promotore sia svincolata dal contributo fornito dal proprietario.

Nonostante che si possano esprimere perplessità per l'eccessivo garantismo che sarebbe sotteso all'esistenza di detto obbligo, tuttavia, in considerazione della limitatezza dei casi e al fine di evitare vizi procedurali che potrebbero inficiare la legittimità della procedura, si suggerisce (in via prudenziale e fin tanto che non si sarà formata sul punto una giurisprudenza consolidata alla quale attenersi) di richiedere al promotore di prestare la propria offerta solo a seguito della decorrenza del termine di 30 giorni posto a disposizione del privato per fornire i propri contributi (ai sensi dell'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002) e, nell'ambito della formulazione della proposta relativa alla somma da offrire per l'espropriazione, di tener conto delle eventuali indicazioni degli interessati pervenute entro detto termine.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Si intende chiaramente l'ufficio per le espropriazioni dell'autorità espropriante, quindi nell'ipotesi in cui l'approvazione dell'atto che comporta la pubblica utilità dell'opera sia di competenza di autorità diversa, quest'ultima provvederà a depositare l'atto che comporta la pubblica utilità presso l'ufficio per le espropriazioni, il quale provvederà alla comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002;

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) per "promotore dell'espropriazione", si intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione. Potrà dunque non coincidere con l'autorità espropriante qualora l'espropriazione sia richiesta da un soggetto privo dei poteri espropriativi (per es. un privato).

<sup>3</sup> Entro il termine di 30 giorni indicato dalla medesima disposizione di legge;

<sup>4</sup> Una diversa lettura dell'art. 20, del D.P.R. n. 327 del 2001, che portasse a ritenere sempre necessaria la notifica al privato di cui al comma 1 (delle somme offerte per gli espropri) appare invero produrre un appesantimento della procedura senza avere una reale utilità, dal momento che da un lato il privato ha già ricevuto la comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, della L.R. n. 37 del 2002 e ha potuto fornire il suo contributo al fine della determinazione della indennità provvisoria, dall'altro avremmo la notifica al privato per ben 2 volte della medesima determinazione dell'autorità espropriante circa l'indennità dovuta, per acquisire per 2 volte i contributi dei privati interessati; una prima volta sulla c.d. proposta ed una seconda volta sulla c.d. determinazione in via provvisoria dell'indennità di esproprio.

<sup>5</sup> Si fa presente tra l'altro che il termine dei 30 giorni di cui all'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327 del 2001 è da considerarsi ordinatorio (come sostenuto in dottrina da Paolo Loro in " Testo Unico. Il difficile coordinamento degli articoli 17.2 e 20.1 e il senso dell'articolo 20 per le aree agricole", in [www.esproprio.it](http://www.esproprio.it), in conformità con un indirizzo giurisprudenziale che considera di norma i termini del procedimento, fatta eccezione per quelli relativi alle opposizioni giudiziali, di carattere ordinatorio e non perentorio - v. Cons. Stato sez. IV, 10.01.1978, n. 8), sia perché non è prevista una sanzione per il mancato rispetto del termine sia perché non sarebbe in alcun modo coerente con la ratio della normativa sugli espropri ritenere che, scaduti i 30 giorni, il promotore non possa più provvedere. Si consideri infatti che il T.U. presenta un termine generale entro il quale deve essere emanato il decreto di esproprio di 5 anni da quando diventa efficace la dichiarazione di pubblica utilità (art. 13, comma 4, D.P.R. n. 327/2001), e che solo alla scadenza dello stesso termine la dichiarazione di pubblica utilità perde la sua validità e viene meno la possibilità per l'autorità espropriante di emanare il decreto di esproprio.