

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/05/8357 del 18/04/2005

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.

1. 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.

Rispetto al coordinamento tra l'art. 18 della L.R. n. 37/2002 e l'art. 20 del D.P.R. n. 327/2001, si ricorda che con l'art. 18, comma 2, si chiude la fase della pubblica utilità mentre con l'art. 20 si apre quella relativa alla determinazione della indennità di esproprio.

L'art. 18, comma 2, L.R. n. 37/2002, richiede la comunicazione dell'avvenuto deposito dell'atto che comporta la pubblica utilità ¹ ai proprietari delle aree, i quali entro 30 giorni possono fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'immobile ai fini della determinazione della indennità di esproprio. Dopo che l'ufficio per le espropriazioni ha provveduto a tale comunicazione, la procedura espropriativa prosegue il suo corso ai sensi dell'art. 20 del D.P.R. n. 327/2001. In particolare:

 - il comma 1 prevede che entro 30 giorni dalla data di efficacia dell'atto dichiarativo della pubblica utilità, il promotore dell'espropriazione ² compili l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indichi le somme offerte a titolo di indennizzo e notifichi l'elenco a ciascun proprietario con le forme degli atti processuali civili;
 - nei successivi 30 giorni i proprietari possono presentare osservazioni scritte e presentare documenti;
 - il comma 2 introduce una sub-fase eventuale il cui scopo è quello di incentivare la cessione volontaria. L'autorità espropriante può invitare il proprietario e il beneficiario dell'espropriazione (se diverso dal precedente) a precisare il valore da attribuire all'area, fissando un termine non superiore a 20 giorni entro il quale il privato deve rispondere. Questa sub-fase non è obbligatoria, dipendendo da valutazioni circa l'opportunità e la celerità del procedimento. Gli elementi già forniti ai sensi dell'art. 18 comma 2, L.R. 37/2002 e le osservazioni e i documenti presentati ai sensi dell'art. 20, comma 1 del D.P.R. n. 327 del 2001 potrebbero, ad esempio, essere già sufficienti per l'autorità espropriante al fine di accertare il valore dell'area e determinare in via provvisoria l'indennità di esproprio, ed in tal caso la sub-fase del comma 2 dell'art. 20 potrebbe essere omessa.
2. La prima questione da chiarire è relativa alla possibilità di accorpare la comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002 con quella di cui all'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327 del 2001.

In via preliminare può dirsi 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.

In particolare, qualora autorità espropriante e promotore coincidano (e questo avviene nella gran parte delle procedure espropriative) si ritiene possibile apportare una semplificazione alla procedura, accorpendo la comunicazioni di cui all'art. 18, comma 2, L.R. 37 del 2002, con quella prevista all'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001. Si potrà pertanto effettuare una comunicazione unica, con cui al tempo stesso si comunicano tutti gli elementi previsti dalle disposizioni indicate (a) l'avvenuto deposito dell'atto da cui deriva la pubblica utilità; b) l'elenco dei beni; c) l'offerta di determinazione della indennità provvisoria) e con cui si assegna al proprietario un termine di 30 giorni per presentare osservazioni scritte, documenti ed ogni altro elemento utile al fine della determinazione della indennità provvisoria. Tale interpretazione snellisce la procedura senza in alcun modo compromettere la finalità partecipativa perseguita dalle disposizioni indicate, in quanto comunque il contributo fornito dal proprietario verrà considerato nel successivo corso della procedura dall'autorità espropriante, che, ai sensi dell'art. 20, comma 3,

del D.P.R. n. 327/2001, accerta il valore dell'area solo dopo aver raccolto e valutate le osservazioni degli interessati. Si sottolinea inoltre che l'accorpamento delle due comunicazioni è possibile, di fatto, solo qualora l'autorità espropriante, nel momento in cui provvede alla comunicazione di cui all'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002, abbia già a disposizione una valutazione tecnica predisposta dai propri uffici tecnici o da altra struttura a ciò deputata, in merito alla proposta di indennità provvisoria di esproprio da corrispondere al proprietario.

Nel caso in cui invece promotore e autorità espropriante non coincidano, si ritiene necessario tenere distinte le due comunicazioni, in quanto solo così si assicura il contraddittorio tra privato e promotore e si consente a quest'ultimo di formulare la sua proposta di indennità di espropriazione tenendo in considerazione gli elementi forniti dal proprietario (e sollecitati dall'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002).

3. La seconda questione da chiarire attiene all'art. 20, comma 1, il quale prevede un termine di 30 giorni per gli adempimenti ivi previsti a carico del promotore (elenco dei beni e determinazione della indennità provvisoria). Ebbene, il rispetto di tale termine non consentirebbe di valutare gli elementi forniti dal proprietario (in quanto il termine di cui all'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001 coincide con i 30 giorni di cui all'art. 18, comma 2, L.R. n. 37 del 2002, dati al proprietario per fornire detti elementi).

Non è chiaro se la normativa statale richieda che il promotore esprima 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.

Si suggerisce tuttavia (in via prudenziale e fin tanto che non si sarà formata sul punto una giurisprudenza consolidata alla quale attenersi) di seguire l'interpretazione più restrittiva, maggiormente garantista nei confronti del privato, richiedendo 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), anche se ciò implica la decorrenza del termine dei 30 giorni previsto dall'art. 20, comma 1, del D.P.R. n. 327 del 2001;

- di tener conto delle eventuali indicazioni degli interessati pervenute entro detto termine nell'ambito della formulazione della proposta relativa alla somma da offrire per l'espropriazione. Questa interpretazione appare ammissibile vista la natura ordinatoria del termine di 30 giorni di cui all'art. 20³. In effetti non è prevista una sanzione per il mancato rispetto del termine né è in alcun modo pensabile che scaduti i 30 giorni il promotore non possa più effettuare gli adempimenti previsti. Si pensi inoltre che esiste invece un termine generale che è quello dei 5 anni da quando diventa efficace la dichiarazione di pubblica utilità entro il quale deve essere emanato il decreto di esproprio (art. 13, comma 4, D.P.R. n. 327 del 2001), oltre il quale la pubblica utilità perde la sua validità e viene meno la possibilità da parte dell'autorità espropriante di emanare il decreto di esproprio.

¹ In analogia a quanto previsto dall'art. 17, comma 2, D.P.R. n. 327/2001, disapplicato dall'art. 33 della legge regionale.

² 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 anche non coincidere con l'autorità espropriante qualora l'espropriazione sia richiesta da un soggetto privo dei poteri espropriativi.

³ 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, 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 (Cons. Stato sez. IV, 10.01.1978, n. 8). Si veda anche "Commentario al testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità" autori vari con il coordinamento di M. de Paolis e M. Pallottino, pag. 134.