

PARERE SULL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 12 DELLA L.R. N. 37 DEL 2002. (Progetto preliminare di opera non conforme agli strumenti urbanistici comunali. Chiarimenti in merito alla procedura espropriativa)

Servizio Affari Giuridici del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Prot. n. AMP/TUG/03/19598 del 29/09/2003

A seguito della richiesta di chiarimenti in relazione alla procedura da seguire per l'approvazione del progetto preliminare relativo a opere fognarie non previste dagli strumenti urbanistici la cui realizzazione comporta la necessità di attivare le procedure espropriative, si ricorda che la prima fase da espletare è quella della procedura di variante urbanistica al fine dell'apposizione del vincolo espropriativo.

L'art. 12 della L.R. n. 37 del 2002 detta a tal fine la procedura da seguire in tutti i casi in cui la legislazione regionale o nazionale non preveda uno strumento speciale per il quale l'approvazione del progetto di un'opera comporta, tra i propri effetti diretti la variazione degli strumenti urbanistici.

Nell'ipotesi in cui l'opera sia conforme al PSC ma non sia conforme al POC (come sembra essere l'ipotesi prospettata), l'approvazione del progetto preliminare dell'opera da parte del Consiglio comunale costituisce adozione di variante al POC (art. 12, comma 5). Tale variante sarà approvata secondo quanto disposto dall'art. 34 della L.R. n. 20/2000, rispettando altresì gli adempimenti previsti dall'art. 10 della L.R. n. 37/2002 ai fini espropriativi.

Ciò comporta i seguenti adempimenti:

- predisposizione di un allegato, al progetto preliminare, in cui sono indicate le aree interessate dai vincoli espropriativi e i nominativi di coloro che risultano proprietari secondo le risultante catastali;
- l'integrazione dell'avviso della avvenuta adozione di variante al POC, da pubblicare nel BUR e su almeno un quotidiano a diffusione locale (che contiene gli elementi previsti al comma 4 dell'art. 34 della L.R. n. 20/2000) con l'indicazione esplicita che la variante è preordinata all'apposizione del vincolo espropriativo e che la stessa contiene l'allegato di cui al punto precedente (secondo il modello n. 2.3 della circolare prot. n. 17564, contenete i modelli uniformi per la pubblicazione degli avvisi relativi alla formazione e alla variazione degli strumenti urbanistici pubblicata, nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 135 del 11 settembre 2003);
- comunicazione individuale ai proprietari delle aree in cui si intende realizzare l'opera dell'avvenuta adozione della variante al POC, dal ricevimento della quale decorrono i 60 giorni per presentare osservazioni.

Si fa presente che nel caso in cui trattasi di opera non conforme né al PSC né al POC sarà necessario variare entrambi gli strumenti urbanistici. Se l'amministrazione procede a due varianti urbanistiche autonome, l'adozione della variante al PSC non è oggetto di comunicazione individuale in quanto l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio deriva dalla variante urbanistica al POC. Qualora invece l'amministrazione, ai sensi dell'art. 12, comma 4, attribuisca alla deliberazione di approvazione della variante al PSC il valore e gli effetti di approvazione di variante al POC sarà necessario effettuare la comunicazione individuale.

Per quanto riguarda l'avvio del procedimento, la L.R. n. 37 del 2002 prevede, in coerenza con il D.P.R. n. 327 del 2001, la comunicazione individuale ai proprietari delle aree da espropriare in ogni fase della procedura espropriativa, al fine di consentire agli stessi la partecipazione alla procedura mediante la presentazione delle osservazioni.

La prima comunicazione di avvio del procedimento è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo espropriativo ed è effettuata dall'ufficio per le espropriazioni a seguito dell'adozione della variante, o della conclusione della conferenza preliminare ai sensi dell'art. 40, comma 2, L.R. n. 20/2000.

La seconda comunicazione è prevista dall'art. 16, comma 3, e dall'art. 17, comma 2, nella fase della dichiarazione di pubblica utilità, a seguito del deposito del progetto definitivo o dell'adozione del PUA.

Nelle ipotesi previste dalla legge regionale di unificazione delle fasi di apposizione del vincolo espropriativo e di dichiarazione di pubblica utilità nel medesimo procedimento (art. 12, comma 6; art. 15, comma 2; art. 16-bis) la comunicazione di avvio del procedimento sarà unica e dovrà indicare che l'atto comporta sia l'apposizione del vincolo espropriativo che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

In conclusione si ritiene che, ai sensi della legislazione regionale sugli espropri, l'amministrazione non sia tenuta a dare comunicazione ai proprietari delle aree su cui verrà realizzata l'opera prima dell'adozione della variante, come prospettato nella richiesta di parere. Ciò è perfettamente coerente anche con la disciplina generale prevista all'art. 7 della L. n. 241 del 1990, che dispone che l'avvio del procedimento è comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti.

Nel caso dell'approvazione del progetto preliminare che costituisce adozione di variante, l'atto potenzialmente lesivo nei confronti del proprietario è la delibera comunale di approvazione della variante con la quale viene apposto il vincolo espropriativo e dunque l'atto che segna l'avvio del procedimento, e che va comunicato, è l'atto di approvazione del progetto preliminare che ha il valore e gli effetti anche di adozione della variante.

Per completezza, si ricorda che qualora trattasi di opera prevista negli strumenti urbanistici comunali già prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 37 del 2002, la fase della dichiarazione di pubblica utilità deve essere espletata, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 37/2002, secondo la legislazione previgente. Ciò comporta che l'amministrazione deve seguire "il giusto procedimento" previsto agli art. 10 e 11 della L. n. 865 del 1971, ricordando che il Consiglio di Stato ¹ ha affermato che, per effetto dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990, le formalità garantistiche previste dalla L. n. 865 del 1971 devono precedere l'approvazione del progetto di opera

pubblica che equivale a pubblica utilità, al fine di consentire la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento.

¹ Si vedano le sentenze del Consiglio di stato, adunanza plenaria, n. 14/1999 e 20/2000