

Nota interpretativa in merito all'approvazione di progetto di opere pubbliche in variante urbanistica (art. 19 del D.P.R. n. 327/2001).

In relazione al mantenimento in capo ai comuni delle competenze di cui all'articolo 50, comma 4, lett. f) della legge regionale n. 61 del 1985, il D.P.R. 327/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazioni per pubblica utilità" ha provveduto ad abrogare l'articolo 1 della legge 1/1978 che, al comma 5, dettava una disciplina di variante urbanistica per la realizzazione di opere pubbliche su aree non destinate dagli strumenti urbanistici a pubblici servizi oppure destinate a tipologie diverse.

Tenuto conto che il richiamo all'articolo 1, comma 5 della legge 1/1978 operato dall'articolo 50, comma 4, lett. f) della legge regionale n. 61/1985, si riferisce, non tanto alle modalità procedurali per l'approvazione quanto alla tipologia di opere previste dalla legge statale ("*...opere che ricadono su aree che negli strumenti urbanistici approvati non sono destinate a pubblici servizi oppure sono destinate a tipologie di servizi diverse da quelle cui si riferiscono le opere medesime...*") e che la legge regionale, in relazione all'attribuzione ai comuni della competenza ad approvare opere pubbliche in variante, purchè di modestà entità, disegna un procedimento autonomo di semplificazione, comunque conforme alle previsioni del testo unico, è da ritenersi che le novità introdotte dal testo unico sugli espropri non abbiano inciso, in alcun modo, sulle scelte dell'amministrazione regionale in ordine all'attribuzione ad altri enti delle proprie funzioni, peraltro confermate anche dalla legge regionale n. 11/2004 e, di conseguenza, nulla sia modificato per la fattispecie di che trattasi.

Per quanto riguarda la partecipazione al procedimento espropriativo, il testo unico n. 327/2003 ha fatto propri gli orientamenti giurisprudenziali prevedendo una disciplina che, ad ogni buon conto, sia rispettosa della partecipazione degli interessati, distinguendo tra la fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la fase di dichiarazione di pubblica utilità, che possono peraltro coincidere.

Per quanto concerne la prima fase, la sottoposizione del bene al vincolo avviene:

1. a seguito di approvazione di un piano urbanistico generale o di sua variante (art. 9) ;
2. mediante le forme di cui all'articolo 10, commi 1 e 2.

Relativamente a tale fase, la partecipazione degli interessati è garantita dall'articolo 11 che, al comma 1 e seguenti, dispone in ordine all'avvio del procedimento e al comma 5, in combinato disposto con l'articolo 9, comma 6, fa salve le disposizioni vigenti in materia di adozione e approvazione degli strumenti urbanistici.

In relazione alla seconda fase, di dichiarazione di pubblica utilità, sempre con riguardo alla partecipazione degli interessati è da ritenersi che:

- a) se l'opera è già prevista dal piano e quindi il vincolo è già stato apposto, in sede di dichiarazione di pubblica utilità sarà sufficiente la sola comunicazione di avvio del procedimento, posto che la fase adozione/osservazioni è già stata assolta in sede di approvazione del piano medesimo;
- b) se l'opera non è prevista dal piano e quindi vi è necessità di una variante, la dichiarazione di p.u. (disposta con gli atti di cui all'articolo 12, comma 1) diventa efficace al momento dell'apposizione del vincolo a norma degli articoli 9 e 10 (articolo 12, comma 3); anche per tale ipotesi trova applicazione il combinato disposto degli articoli 9, comma 6 e 11 che, in sede di apposizione del vincolo e relativa variazione degli strumenti urbanistici, fa salve le

disposizioni relative alla partecipazione degli interessati nelle fasi di adozione/approvazione degli strumenti urbanistici e dispone in ordine alla comunicazione di avvio del procedimento.

In particolare, con riferimento all'articolo 19 del testo unico, nell'ipotesi in cui l'approvazione del progetto comporta l'adozione della variante (nelle forme di cui all'articolo 10, comma 1 o quella semplificata di cui all'art. 19 commi 2 e seguenti) è da ritenersi che non sia venuta meno la disciplina relativa all'adozione/approvazione degli strumenti urbanistici tenuto conto che ogni qualvolta debba essere apposto un vincolo (art. 9, comma 6 e 11 comma 5), e quindi vi sia una variazione dello strumento urbanistico, il testo unico fa salve le già richiamate procedure di adozione/approvazione dello stesso.

Ciò trova conferma dalla lettura dell'articolo 9, comma 5 che, pur prevedendo una procedura semplificata analoga a quella prevista dall'articolo 19 commi 2 e seguenti, concerne la realizzazione di una opera diversa rispetto a quella originariamente prevista, ma tuttavia già vincolata in sede di approvazione del piano urbanistico e che, di conseguenza, non necessita di un nuovo vincolo.

In tale ipotesi è lo stesso testo unico che si preoccupa di escludere la fase relativa al deposito-pubblicazione-osservazioni con la deroga contenuta all'articolo 9, comma 6 "*Salvo quanto previsto dal comma 5...*", la cui giustificazione è data dal fatto che la procedura di adozione/approvazione degli strumenti è già stata espletata in sede di prima apposizione del vincolo; situazione che non si verifica allorché, nell'ipotesi di cui all'articolo 19, di contenuto generale, l'opera non risulti conforme ed il vincolo non sia mai stato apposto.

In conclusione, il testo unico espropri si preoccupa di garantire che ogniqualvolta è necessario apporre un vincolo, attraverso l'approvazione di un piano o di altro atto che comporti variante, si debbano comunque seguire le procedure di partecipazione del proprietario dell'area e degli altri interessati; al contrario, qualora il vincolo sia già stato apposto (fra cui rientra anche l'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 5), non vi è necessità di espletare nuovamente tale procedura, in ciò:

1. confermando la vigente disciplina in materia di adozione/approvazione degli strumenti urbanistici e relative varianti, la cui funzione tipica è quella di far partecipare tutta la popolazione interessata all'operato dell'amministrazione non tanto per far valere interessi individuali, quanto, secondo anche consolidata giurisprudenza, come meri apporti collaborativi nel pubblico interesse (tanto che la P.A., per la loro reiezione, non assume una motivazione specifica essendo sufficiente per l'Amministrazione procedente affermarne il contrasto con gli interessi generali perseguiti dal piano);
2. assicurando la comunicazione di avvio del procedimento al proprietario ogni qualvolta viene inciso il suo diritto di proprietà tenuto conto che la tutela assicurata al privato nell'ambito dei procedimenti di pianificazione è minore rispetto a quella che la legge intende garantire nel procedimento espropriativo.