

## **Linee guida in ordine all'inquadramento dei vincoli espropriativi ed alla reiterazione degli stessi da parte degli enti locali**

### **Premessa**

Il presente documento è il risultato dei lavori avviati a partire dal mese di febbraio dal gruppo di lavoro composto dalla Direzione pianificazione territoriale e Direzione espropriazioni e patrimonio. Il gruppo di lavoro è stato istituito allo scopo di inquadrare le principali problematiche collegate all'apposizione dei vincoli espropriativi e alla reiterazione degli stessi, come stabilito da diverse norme di livello sia nazionale sia locale, anche in relazione alla definizione di percorsi utili per la definizione di regole dirette alla semplificazione e all'eventuale snellimento di procedure risultanti problematiche in fase di applicazione.

Le principali problematiche emerse dalle analisi effettuate si riferiscono più alla necessità di un inquadramento interpretativo della materia che a quella della definizione di particolari forme di semplificazione e snellimento delle procedure. Infatti, sono state riscontrate nei casi analizzati frequenti disomogeneità interpretative che hanno condotto ad applicazioni spesso non coerenti, con l'insorgenza di conseguenti contenziosi. Centrale è risultata la problematica legata alle modalità di informazione pubblica e di comunicazione alle parti interessate, nonché la necessità di poter disporre di un sistema di monitoraggio della vigenza dei vincoli.

Il documento è stato pertanto redatto con l'intenzione di fornire indicazioni operative univoche e linee interpretative omogenee destinate soprattutto ai tecnici comunali.

Dopo aver enunciato gli aspetti problematici riscontrati dal tavolo di lavoro, questi sono analizzati punto per punto con riferimento al quadro normativo e alle procedure, approfondendo in particolare gli aspetti relativi alla reiterazione dei vincoli. In conclusione, quanto esposto è sintetizzato in un prospetto riassuntivo.

Il presente documento, eventualmente emendato o integrato in seguito alla condivisione con il CPEL, sarà utilizzato in occasione degli incontri informativi da programmare in accordo con gli enti locali nel quarto trimestre del 2011.

***PROBLEMATICHE EMERSE IN RELAZIONE ALLA DISCIPLINA  
RELATIVA AI VINCOLI ESPROPRIATIVI O DI ASSERVIMENTO***

1. Il primo problema riscontrato concerne l'attivazione del procedimento espropriativo o comunque del vincolo di inedificabilità necessario per la realizzazione di opere minori come l'interramento di acquedotti o fognature. Si evidenzia in proposito la necessità di prevedere un procedimento semplificato per la costituzione della servitù di acquedotto sul fondo privato nel caso in cui manchi il consenso del proprietario.

2. La seconda questione concerne i problemi riscontrati in sede di reiterazione dei vincoli e specificamente la necessità di comunicare l'avvio del procedimento, l'obbligo di motivazione "aggravata", l'obbligo di previsione dell'indennizzo e il rispetto dei tempi tecnici tra la decadenza del vincolo e il momento della sua riapposizione.

3. Compatibilità/Conformità con il PRG sono concetti che possono, a prima vista, essere confusi ma che denotano la differenza tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi; tra la teorica possibilità di realizzare un'opera pubblica e reale acquisizione delle aree necessarie alla sua esecuzione.

4. Altro aspetto da affrontare (che in parte si intreccia con i precedenti) riguarda l'apposizione dei vincoli mediante le c.d. "procedure speciali", ovvero quelle previste dai titoli III e IV della l.r. 11/1998 e gli obblighi informativi che ne derivano.

5. Un altro punto di rilievo è inerente alle intese per le opere di interesse statale per le quali, in forza del rinvio che dell'art. 30 della l.r. 11/1998 all'art. 51 del D.P.R. 182/1982 (Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Valle d'Aosta), trova applicazione il D.P.R. 327/2001 (per quanto concerne in particolare gli obblighi informativi si fa riferimento all'art. 11).

6. E' inoltre emersa la necessità che i comuni procedano ad una "ricognizione" dei vincoli nel corso dell'iter di approvazione della variante sostanziale al PRG per l'adeguamento al PTP.

7. Da ultimo è necessario verificare i rapporti tra il procedimento espropriativo, con particolare riferimento all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, e quello di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi.

## ***QUADRO NORMATIVO E PROCEDURE***

### **1. L'ATTIVAZIONE DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE INFRASTRUTTURALI.**

Con riferimento al primo punto si rammenta che **l'art. 1 comma 2** della l.r. 11/2004 prevede che *“Si considera opera pubblica o di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione”*. Nell'ambito di tale categoria di opere sembrano poter rientrare anche quelle oggetto di discussione, come gli acquedotti, le fognature e le reti pubbliche in genere, non specificatamente indicate nei PRG.

L'esigenza espressa è quella di una semplificazione della procedura di asservimento del fondo per la realizzazione di tali interventi.

Tuttavia, allo stato attuale la legge non prevede alcuna procedura speciale e semplificata per l'apposizione dei vincoli relativi a tali interventi.

La realizzazione di opere di infrastrutturazione a rete la cui realizzazione necessita di un'imposizione di servitù sottopone gli immobili interessati ad un vincolo di asservimento senza sottrarre la proprietà del fondo ma limitandone l'utilizzo. La realizzazione di tali opere, anche se la loro previsione non è rappresentata negli elaborati grafici del PRG, non necessita di variante allo strumento stesso ma il vincolo di asservimento può essere apposto contestualmente all'approvazione del progetto definitivo. Vigono le disposizioni del Codice civile in tema di servitù prediali.

\*\*\*\*\*

## 2. LA REITERAZIONE DEI VINCOLI.

### **2.1 Panorama normativo.**

L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio costituisce una fase fondamentale del procedimento di espropriazione insieme alla dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare e alla previsione dell'indennizzo. L'art. 8 della l.r. 11/2004 dispone infatti che "non può procedersi all'espropriazione se il bene non è stato preventivamente sottoposto ad un vincolo di □n edificabilità preordinato all'espropriazione".

La norma attribuisce una durata quinquennale al vincolo preordinato all'esproprio e dispone che lo stesso "decade se nei cinque anni successivi alla sua apposizione non sia dichiarata la pubblica utilità dell'opera, ovvero non sia approvato uno strumento attuativo del piano regolatore generale cui consegua la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi in esso previsti".

La stessa durata quinquennale è prevista anche dall'art. 91, comma 1, della l.r. 11/1998 dove si legge che "le indicazioni del PRG, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia, qualora entro cinque anni dalla data di imposizione del vincolo non siano stati approvati i relativi PUD o i relativi programmi, intese o concertazioni attuativi del PRG; l'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione del PUD".

Il legislatore regionale è poi intervenuto sulla disciplina della durata dei vincoli con l'art. 27, comma 4 della l.r. n. 31/2005 secondo cui "in deroga a quanto previsto all'articolo 91, comma 1, della l.r. 11/1998, come modificato dall'articolo 35 della legge regionale 2 luglio 2004, n. 11, i vincoli ivi contemplati, imposti non anteriormente alla data del 1° gennaio 1996, conservano efficacia sino al termine di adeguamento dei PRG di cui all'articolo 13, comma 2, della l.r. 11/1998" ovvero il 31.12.2005.

L'art. 91, comma 2, primo periodo della l.r. 11/1998 stabilisce che "decorsi i termini di cui al comma 1, per gli immobili già assoggettati a vincolo trova applicazione la disciplina urbanistica delle relative zone di appartenenza", tuttavia è "facoltà del Comune riconfermare motivatamente tali vincoli ai sensi dell'art. 14, comma 5, lett. g)". La norma richiamata prevede che "la riconferma dei vincoli per servizi pubblici o di interesse generale previsti dal PRG" è realizzata con modifica non costituente variante.

L'art. 10 della l.r. 11/2004 dispone che "il Comune può riconfermare il vincolo espropriativo decaduto, per una durata non superiore a cinque anni, a condizione che sia contestualmente previsto in favore dei proprietari delle aree interessate, ancorché non ancora conosciuti al momento della reiterazione del vincolo, un indennizzo commisurato al 4 per cento delle indennità di espropriazione iniziali riferibili ai beni vincolati, per ogni anno o frazione di anno di reiterazione del vincolo".

## **2.2 Aspetti problematici della reiterazione dei vincoli.**

Nei provvedimenti di reiterazione dei vincoli sono stati riscontrati alcuni vizi ricorrenti, quali: i) la mancata comunicazione di avvio del procedimento da cui non si può prescindere pur non essendo prevista dalla procedura di modifica non costituente variante; ii) il difetto di motivazione e la mancata previsione dell'indennizzo; iii) il decorso di un lasso di tempo eccessivo tra la decadenza del vincolo e l'approvazione della deliberazione relativa alla sua riconferma mediante modifica non costituente variante.

### **2.2.1 *L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento.***

Come ricordato la reiterazione del vincolo espropriativo, ai sensi dell'art. 14, comma 5 lett. g) della l.r. 11/1998 avviene mediante modifica non costituente variante.

Tale procedura, disciplinata all'art. 17 della l.r. 11/1998 a differenza della variante non sostanziale di cui all'art. 16 della l.r. 11/1998 non prevede forme di partecipazione pubblica e sostanzialmente si risolve nell'approvazione della relativa deliberazione da parte del Consiglio Comunale previa concertazione con le strutture competenti in materia di beni culturali e paesaggio ove necessario e fermo restando l'obbligo di trasmissione della deliberazione stessa alla Direzione urbanistica.

L'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento è sancito dall'art. 7, comma 1 della L. 241/1990, oltre che dall'art. 12 della l.r. 19/2007, ed ha come finalità quella di garantire la partecipazione al procedimento amministrativo.

Secondo la giurisprudenza non è possibile prescindere dall'adempimento a tale obbligo se non nei casi espressamente previsti dalla legge (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 gennaio 2007, n. 36), poiché garantisce il rispetto del principio del contraddittorio nell'ambito dell'attività amministrativa (Consiglio di Stato, Ad. Plen, 15 settembre 1999, n. 14).

In effetti l'art. 13 della L. 241/1990 esclude, tra l'altro, l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento nei confronti dell'attività di pianificazione e di programmazione della pubblica amministrazione, per cui restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. La *ratio* della norma è evidentemente quella di evitare una duplicazione degli adempimenti informativi all'interno di procedimenti amministrativi che prevedono già proprie modalità di comunicazione.

La norma richiamata coincide peraltro con l'art. 18 della l.r. 19/2007.

A fronte di tali premesse è chiaro che è necessario adempiere agli obblighi informativi di cui all'art. 7 L. 241/1990 nei procedimenti di variante sostanziale o non sostanziale che prevedono già forme di pubblicità specifiche, ma la deroga di cui all'art. 13 L. 241/1990 (ribadita dall'art. 18 della l.r. 19/2007) non può trovare applicazione nell'ambito della modifica non costituente variante che non contempla particolari modalità comunicazione.

Nel caso in cui dovesse mancare la comunicazione di avvio del procedimento di modifica di cui all'art. 14, comma 5 lett. g) della l.r. 11/1998 per la riconferma di un vincolo espropriativo gli interessati potrebbero venire a

conoscenza del provvedimento solo a seguito del suo perfezionamento con l'approvazione della deliberazione del Consiglio Comunale.

Pertanto, qualora un comune intendesse procedere alla reiterazione di un vincolo decaduto mediante la procedura della modifica non costituente variante ai sensi dell'art. 14, comma 5, lett. g) della l.r. 11/1998 non può prescindere dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati.

### **2.2.2 Il difetto di motivazione e la mancata previsione dell'indennizzo.**

L'art. 91, comma 2, secondo periodo della l.r. 11/1998, come premesso attribuisce ai comuni la facoltà di reiterare "*motivatamente*" i vincoli.

Tale obbligo di motivazione, alla luce della giurisprudenza amministrativa deve essere "*rafforzato*", proprio al fine di escludere il carattere vessatorio della nuova conferma. I giudici ritengono infatti necessari un "*surplus*" di istruttoria e una motivazione non "*ordinaria*", ma adeguata a dare atto della fondatezza della scelta urbanistica (TAR Valle d'Aosta, Sent. n. 13/2010, Cons.St., sez. IV, 15 settembre 2009, n. 5521).

L'obbligo di adeguata motivazione per gli atti di riconferma dei vincoli espropriativi assume caratteri ben definiti alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale che richiede l'indicazione delle ragioni della perdurante attualità del vincolo parametrata agli interessi privati oltre ad alcuni elementi di carattere oggettivo quali le ragioni del ritardo che ha determinato la decadenza del vincolo e l'effettiva necessità della rinnovazione dello stesso su quell'area per la realizzazione dell'opera con la previsione dei relativi tempi. In linea di principio, sempre secondo i giudici amministrativi, può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni, quando vi è una prima reiterazione, ma - quando il rinnovato vincolo sia a sua volta decaduto - l'Autorità urbanistica deve procedere con una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, esponendo le ragioni - riguardanti il rispetto degli standard, le esigenze della spesa, specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedurali - che inducano ad escludere profili di eccesso di potere e ad ammettere l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico (Consiglio di Stato, Ad. Plen, Sent. n. 7/2007).

Sembra pertanto necessario che i Comuni, in sede di reiterazione di un vincolo decaduto, procedano ad un'attenta valutazione degli elementi fattuali e giuridici che stanno alla base della scelta urbanistica e, soprattutto procedano ad un temperamento tra gli interessi privati e l'interesse pubblico ed esprimano le risultanze di tali considerazioni nella stessa delibera di riconferma del vincolo.

Per quanto concerne, invece la previsione dell'indennizzo si rammenta che l'art. 10, comma 1, della l.r. 11/2004 introduce come condizione essenziale affinché possa procedersi alla reiterazione del vincolo, la previsione in favore dei proprietari delle aree interessate di un indennizzo commisurato al 4 per cento delle indennità di espropriazione iniziali riferibili ai beni vincolati, per ogni anno o frazione di anno di reiterazione del vincolo stesso.

In particolare, secondo la Corte Costituzionale (Corte Cost. Sent. n. 179 del 1999) l'indennizzo deve essere corrisposto per i vincoli preordinati all'espropriazione, per quelli che abbiano carattere sostanzialmente espropriativo comportante un sostanziale svuotamento del contenuto della proprietà o per quelli che superino il normale profilo di tollerabilità in proporzione al concetto di proprietà regolato dalla legge. L'indennizzo quindi non deve essere corrisposto per i vincoli aventi carattere ambientale, paesistico oppure per quei vincoli che

non comportino conseguenze ablatorie ma siano derivanti dall'imposizione di destinazioni d'uso realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata (es. area destinata a verde sportivo espressamente ammessa alla realizzazione tramite l'iniziativa privata Cons. di Stato n. 2718 del 2005, in senso opposto Cons. Stato n. 3999 del 2002 secondo cui la qualificazione di una zona come zona F dove è consentita esclusivamente la realizzazione di attrezzature e impianti sportivi incide direttamente sul diritto di proprietà e pertanto è soggetto ad indennizzo).

### **2.2.3 Il lasso di tempo tra la decadenza del vincolo e l'approvazione della deliberazione di modifica al PRG relativa alla sua riconferma.**

Come ricordato l'art. 91 della l.r. 11/1998 dispone che è facoltà del comune riconfermare motivatamente i vincoli con modifica non costituente variante.

In particolare l'art. 91, comma 2, primo periodo della l.r. 11/1998 stabilisce che *“decorsi i termini di cui al comma 1, per gli immobili già assoggettati a vincolo trova applicazione la disciplina urbanistica delle relative zone di appartenenza”*, tuttavia è *“facoltà del Comune riconfermare motivatamente tali vincoli ai sensi dell'art. 14, comma 5, lett. g)”*. La norma richiamata prevede che *“la riconferma dei vincoli per servizi pubblici o di interesse generale previsti dal PRG”* è realizzata con modifica non costituente variante.

La norma, nell'individuare la procedura della modifica non costituente variante, introduce una disciplina di *favor* per la reiterazione dei vincoli. In linea di principio, infatti, il vincolo dovrebbe essere reiterato con un atto identico a quello della sua prima imposizione.

Dato il carattere eccezionale di tale previsione, nella prassi costantemente seguita, si è sempre ritenuto che la riconferma dovesse avvenire entro breve termine dalla decadenza quinquennale del vincolo, ovvero contemplando esclusivamente un lasso di tempo “tecnico” ragionevolmente sufficiente a permettere la predisposizione degli atti amministrativi necessari alla riconferma del vincolo stesso.

Qualora tra la decadenza e il provvedimento di reiterazione dovesse trascorrere un intervallo di tempo superiore a quelli che potrebbero essere i tempi tecnici per la predisposizione dei necessari provvedimenti sembrerebbe essere più opportuno seguire il procedimento della variante non sostanziale di cui all'art. 16 della l.r. 11/1998 proprio al fine di garantire una maggiore possibilità di partecipazione e di informazione ai soggetti interessati. Si tratterebbe in questo caso di un vincolo nuovo.

\*\*\*\*\*

### 3. COMPATIBILITÀ/CONFORMITÀ.

Sovente viene fatta confusione tra il concetto di **compatibilità urbanistica** di un intervento e la sua **conformità** al piano regolatore.

La scelta dell'area sulla quale dovrà essere collocata un'opera pubblica non può essere sganciata dallo strumento urbanistico, ma deve avvenire in conformità con lo stesso; in altri termini l'esproprio finalizzato alla realizzazione di una determinata opera pubblica può riguardare solo l'area sulla quale è prevista nel piano regolatore la collocazione di tale opera. Quest'area viene resa all'uopo inedificabile mediante l'assoggettamento ad un vincolo preordinato all'esproprio. Pertanto il vincolo preordinato all'esproprio è il presupposto per l'ablazione della proprietà immobiliare, e l'opera, prima di essere iniziata, deve essere prevista nello strumento urbanistico.

#### **La compatibilità urbanistica.**

Un'opera pubblica è compatibile urbanisticamente quando è possibile realizzare una determinata tipologia di interventi la cui destinazione è prevista dalle norme o dalla zonizzazione del PRG. Ad esempio nelle zone "F" aree di interesse generale, è possibile realizzare l'opera pubblica (struttura sportiva) in quanto compatibile con l'azzonamento, ma solamente se le aree sono di proprietà dell'Amministrazione. Così, all'interno di una fascia di rispetto stradale, sarà possibile realizzare un'opera complementare alla circolazione stradale, quale è un parcheggio, ma, anche in questo caso, solo se le aree sono di proprietà dell'Amministrazione.

In caso contrario, cioè nel caso sia necessario acquisire le aree, è necessaria la conformità urbanistica che si raggiunge solo con l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

#### **La conformità urbanistica e il vincolo preordinato all'esproprio.**

Nel caso sia necessario acquisire le aree occorre quindi che la previsione di realizzazione dell'opera sia contenuta nello strumento urbanistico. Pertanto sia la conformità urbanistica dell'opera, sia il vincolo preordinato all'esproprio, si conseguono, ove assenti, con una variante allo strumento urbanistico. Qualora entrambi i requisiti siano assenti, l'approvazione del progetto dell'opera in variante ottiene l'effetto di soddisfarli entrambi. Questo è il caso raggiungibile, per la legislazione regionale, mediante l'applicazione della procedura di cui all'art. 31, comma 2 della l.r. 11/1998, attraverso l'approvazione di un progetto preliminare di opera pubblica, procedura che costituisce appunto adozione di variante non sostanziale.

#### **Conclusioni**

Per poter espropriare occorre la conformità urbanistica ossia la presenza, nel PRG vigente, di un vincolo preordinato all'esproprio avente ancora validità.

Qualora l'opera non sia conforme, per apporre il vincolo preordinato all'esproprio, occorre procedere in variante al PRG.

La variazione dello strumento urbanistico può avvenire, come vedremo nei paragrafi successivi, oltre che in via ordinaria, anche mediante procedure speciali (accordi di programma, intese, autorizzazioni previste da leggi di settore, ...).

#### 4. LE PROCEDURE SPECIALI.

Per quanto concerne l'apposizione dei vincoli mediante le c.d. "procedure speciali", ovvero quelle previste dai titoli III e IV della l.r. 11/1998 con particolare riferimento agli accordi di programma (art. 26 e ss.) e alle intese per opere di interesse regionale (art. 29) la disciplina degli obblighi informativi è la medesima citata per le modifiche non costituenti variante (art. 14) ed è prevista dall'art. 9 della l.r. 11/2004, secondo cui:

1. Quando l'opera da realizzare ricade su aree che il piano regolatore non destina a servizi pubblici, si provvede ad una modificazione del piano regolatore. Si applicano, a tal fine, le procedure previste dai titoli III e IV della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta).
2. Il vincolo preordinato all'esproprio si intende apposto quando diventa efficace il provvedimento di modificazione del piano regolatore.
3. Il promotore dell'opera pubblica o di pubblica utilità provvede a far sì che, all'avvio della procedura finalizzata alla modificazione del piano regolatore, a tutti i proprietari delle aree interessate dalla modificazione sia inviata una comunicazione recante l'avviso:
  - a) dell'avvio del procedimento da cui deriva il vincolo preordinato all'espropriazione;
  - b) del luogo e delle modalità per la consultazione della relativa documentazione;
  - c) della possibilità e delle modalità per l'eventuale presentazione di osservazioni concernenti la modificazione del piano regolatore ed i vincoli che ne derivano.
4. Le comunicazioni di cui al comma 3 devono essere contestuali al deposito in pubblica visione degli atti concernenti la modificazione che si intende apportare al piano regolatore, qualora si debba provvedere al deposito ai sensi della l.r. 11/1998.

Per quanto concerne l'accordo di programma (realizzato, in sintesi, quando si renda necessaria l'azione coordinata ed integrata di enti pubblici territoriali, amministrazioni statali o altri soggetti pubblici per la realizzazione di opere pubbliche), è necessario considerare che lo stesso, ai sensi dell'art. 27, comma 2 della l.r. 11/1998, può determinare varianti o modifiche degli strumenti urbanistici<sup>1</sup> e quindi può prevedere l'apposizione di vincoli espropriativi.

La stessa portata è attribuita dall'art. 29 della l.r. 11/1998 alle intese per opere di interesse regionale. Infatti, secondo il comma 8 della predetta norma *"il progetto definitivo dell'opera è approvato con decreto del Presidente della Regione che sostituisce a tutti gli effetti la concessione edilizia ed equivale a variante del PRGC nonché a dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere, mediante apposizione, se necessario, del vincolo*

---

<sup>1</sup> In tal caso:

- a) all'accordo devono essere allegati, come parte integrante dello stesso, gli atti tecnici che definiscono le varianti medesime; tali atti devono rendere evidente ed inequivoco l'oggetto di ciascuna variante;
- b) devono essere depositati in pubblica visione presso la segreteria dei Comuni competenti, per venti giorni consecutivi, gli atti dell'accordo costituiti dal testo del medesimo, da sottoscrivere, nonché dagli atti tecnici che definiscono la modifica o la variante;
- c) del deposito di cui alla lett. b) è data pubblicità; nei successivi venti giorni, chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni; le osservazioni stesse sono esaminate e valutate dalla conferenza di servizi ai fini della redazione del testo definitivo dell'accordo.

*preordinato all'esproprio. Il decreto definisce, inoltre, i termini massimi entro i quali debbono essere iniziati ed ultimati i lavori”.*

Tali strumenti rientrano quindi pienamente tra quelli citati dall'art. 9 della l.r. 11/2004 ed aventi la capacità di apporre il vincolo espropriativo mediante la modifica al PRG e come tali sono soggetti agli adempimenti pubblicitari previsti dal comma 3 della norma medesima.

\*\*\*\*\*

#### 4. LA DISCIPLINA DELLE INTESE PER OPERE DI INTERESSE STATALE.

Le intese per le opere di interesse statale di cui all'art. 30 della l.r. 11/1998 sono invece soggette ad una disciplina diversa. Infatti la norma rinvia all'art. 51 del D.P.R. 182/1982 (Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Valle d'Aosta).

Tale norma dispone che:

Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

- a) l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo;
- b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse.

Per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato, di intesa con la regione.

La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi, è fatta dall'amministrazione statale competente d'intesa con la regione, che deve sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi.

Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte della regione del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali, con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

I progetti di investimento di cui all'art. 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, da realizzarsi nel territorio della Valle d'Aosta, sono comunicati alla regione. La regione ha la facoltà di promuovere la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di cui al quarto comma dello stesso articolo.

Resta fermo quanto previsto dalla legge 18 dicembre 1973, n. 880, concernente la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica, dalla legge 5 luglio 1975, n. 304, contenente norme per la utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico nella regione Valle d'Aosta, nonché dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, relativa a norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica, e quanto previsto dalla legge 24 dicembre 1976, n. 898, per le servitù militari.

In forza di tale disposizione, dato l'interesse statale delle opere, troverebbe applicazione la disciplina statale in materia di espropri, ovvero il D.P.R. 327/2001.

In particolare, per quanto concerne la fase dell'apposizione del vincolo la disciplina è contenuta nell'art. 10 del decreto, secondo cui:

Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico e l'apposizione su

un bene del vincolo preordinato all'esproprio

Il successivo art. 11 nel disciplinare la partecipazione degli interessati dispone che:

1. Al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, che risulti dai registri catastali, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento:

a) nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, almeno venti giorni prima della delibera del consiglio comunale;

**b) nei casi previsti dall'articolo 10, comma 1, almeno venti giorni prima dell'emanazione dell'atto se cio' risulti compatibile con le esigenze di celerita' del procedimento;**

c) nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1, lettera c), l'avviso di avvio del procedimento e' comunicato agli interessati alle singole opere previste dal progetto, dandone altresì pubblico avviso su uno o piu' quotidiani a diffusione nazionale e locale. Gli interessati possono formulare entro i successivi trenta giorni osservazioni che vengono valutate dalla conferenza di servizi ai fini delle definitive determinazioni.

2. Salvo quanto previsto dal comma 1, restano in vigore le disposizioni vigenti che regolano le modalita' di partecipazione del proprietario dell'area e di altri interessati nelle fasi di adozione e di approvazione degli strumenti urbanistici.

3. Qualora il vincolo preordinato all'esproprio sorga dall'inserimento dell'opera pubblica nel programma dei lavori, al proprietario dell'area va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento di approvazione del medesimo programma.

\*\*\*\*\*

## 5. LA “SORTE” DEI VINCOLI NELL’AMBITO DELLE VARIANTI GENERALI AL PRG

Nella prassi sono state riscontrate alcune perplessità in merito alla “sorte” dei vincoli espropriativi nell’ambito delle varianti generali al PRG. In particolare in alcune situazioni non risultava chiara la volontà del Comune con riferimento a determinati vincoli, ovvero al loro mantenimento in essere (e quindi alla continuazione del termine quinquennale) piuttosto che alla loro eliminazione poiché non più ritenuti necessari.

La soluzione migliore sembra essere quella di richiedere ai comuni, nel momento di adozione della bozza di variante, di procedere ad una “ricognizione” dei vincoli andando a specificare: i) se il vincolo viene mantenuto e quanto tempo residua per arrivare alla decorrenza del termine quinquennale; ii) se il vincolo viene eliminato.

\*\*\*\*\*

## 6. IL PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE UNICA.

Da ultimo è necessario verificare i rapporti tra il procedimento espropriativo, con particolare riferimento all’obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, e quello di autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Secondo il dettato dell’art. 12, comma 1 del D.Lgs. 387/2003 le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti. L’autorizzazione unica peraltro costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

La pubblica utilità delle opere autorizzate legittima dunque il proponente ad attivare le procedure espropriative di cui al D.P.R. 327/2001.

Deve essere tuttavia riscontrato che l’art. 12, comma 4-bis, del D.Lgs. 387/2003 richiede, per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, che il proponente dimostri nel corso del procedimento, e comunque prima dell’autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l’impianto.

Nella prassi le Regioni hanno adottato la soluzione di richiedere al soggetto che richiede l’autorizzazione unica documentazione da cui risulti la disponibilità dell’area interessata dalla realizzazione dall’impianto e dalle opere connesse ovvero, nel caso in cui sia necessaria la procedura di esproprio, la

richiesta di dichiarazione di pubblica utilità dei lavori e delle opere e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare (cfr. norme Regione Sardegna)<sup>2</sup>.

La regione Friuli Venezia Giulia ha previsto che *“analogamente, anche nel caso in cui il proponente, per la parte di progetto che prevede la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche, voglia avvalersi delle disposizioni di cui agli artt. 52-bis, 52-ter, 52-quater del Testo Unico sulle espropriazioni, dovrà esplicitamente indicarlo nella domanda di autorizzazione unica”*. Le norme richiamate si riferiscono appunto all'espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche quali *“i gasdotti, gli elettrodotti, gli oleodotti e le reti di trasporto di fluidi termici, ivi incluse le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi, nonché i gasdotti e gli oleodotti necessari per la coltivazione e lo stoccaggio degli idrocarburi”*.

Chiaramente l'attivazione della procedura di espropriazione comprende anche l'assolvimento degli obblighi informativi di cui all'art. 11 del D.P.R. 327/2001 (La Regione Abruzzo nella modulistica relativa alla domanda di autorizzazione unica precisa la necessità di *“effettuare la pubblicazione con le forme e modalità di cui all'art. 11 del D.P.R. 327/01 conseguentemente all'avvio del procedimento effettuato dal servizio competente”*).

Nel caso invece di infrastrutture lineari energetiche, l'obbligo informativo assume caratteri leggermente diversi, l'art. 52-ter del D.P.R. 327/2001 dispone infatti che *“qualora il numero dei destinatari sia superiore a cinquanta, ogni comunicazione, notificazione o avviso previsto dal presente testo unico e riguardante l'iter per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio o la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera è effettuato mediante pubblico avviso da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dalla infrastruttura lineare energetica, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dall'opera”*.

Per quanto concerne il momento in cui deve essere effettuata la comunicazione di avvio del procedimento - premesso che l'art. 12 disciplina il procedimento di autorizzazione unica per i predetti interventi ed in particolare prevede la convocazione della relativa conferenza di servizi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione - nella prassi coincide con la convocazione della conferenza di servizi stessa.

---

<sup>2</sup> La **Regione Campania** richiede il piano particellare grafico e descrittivo, redatto ai sensi dell'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica del 21 dicembre 1999 n. 554, nel caso necessiti l'attivazione delle procedure previste al Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 giugno 2001 n. 327 in tema di espropri. Le disposizioni vigenti nella **Regione Friuli Venezia Giulia** prevedono che *“nel caso ve ne ricorrano i presupposti ed il proponente voglia avvalersi della procedura di esproprio di cui al Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 08/06/2001, n. 327 come modificato dai D.Lgs n.302/2002 e n. 330/2004), dovrà indicarlo esplicitamente nella domanda di autorizzazione unica, richiedendo la dichiarazione di pubblica utilità dei lavori e delle opere e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e correlando la domanda del piano particellare con le informazioni necessarie”*.

## PROSPETTO RIASSUNTIVO

FONTE	ARTICOLI	PROBLEMATICHE CONNESSE	INDICAZIONI
l.r. 11/2004	<u>Intero provvedimento</u>	Procedimento per opere minori la cui realizzazione necessita la costituzione di servitù (es. acquedotti)	Sugli immobili interessati viene imposta una <b>servitù</b> . Essi sono pertanto interessati da un vincolo di asservimento senza sottrazione della proprietà.
l.r. 11/1998	<u>art. 14, comma 5, lett. g) - art. 91, comma 1,</u>	Reiterazione dei vincoli decaduti (comunicazione avvio procedimento, motivazione, previsione indennizzo, tempi tecnici tra la decadenza e la reiterazione)	La reiterazione di un vincolo attraverso la procedura della modifica non costituente variante deve essere <b>adeguatamente motivata</b> e deve esserne data comunicazione di <b>avvio del procedimento</b> agli interessati. L'atto di reiterazione deve contenere la previsione di <b>indennizzo</b> in favore dei proprietari. La <b>reiterazione</b> deve avvenire entro o comunque a breve termine dalla decadenza quinquennale del vincolo.
l.r. 11/1998	<u>artt. 26, 27, 28, 29</u>	Procedure "speciali" - Accordi di programma e intese - procedimento espropriativo	Le procedure speciali che appongono vincoli preordinati all'esproprio, modificando gli strumenti urbanistici, ricadono pienamente tra quelle di cui all'art. 9 della l.r. 11/2004 e quindi sono soggette agli <b>obblighi informativi</b> di cui al comma 3 del medesimo articolo.
l.r. 11/1998	<u>art. 13</u>	Variante al PRG per l'adeguamento al PTP	La variante sostanziale, ancorché generale, non incide sul periodo di vigenza dei vincoli. E' possibile sopprimere quelli non più necessari mentre per quelli da mantenere è opportuno effettuare una <b>"ricognizione"</b> generale al fine di avere un quadro chiaro delle date di decadenza.
D.P.R. 327/2001	<u>Intero provvedimento</u>	Applicabilità in Valle d'Aosta per le opere di interesse statale ai sensi dell'art. 51 del D.P.R. 182/1982 Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Valle d'Aosta	Dato l'interesse statale delle opere, pare corretto che trovi applicazione la <b>disciplina statale</b> e quindi l'art. 11 del D.P.R. 327/2001
D.Lgs 387/2003	<u>art. 12</u>	Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi	Gli impianti e le opere di cui trattasi <b>sono di pubblica utilità</b> e indifferibili e urgenti, quindi l'autorizzazione costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Occorre che il proponente dimostri la piena <b>disponibilità</b> delle aree interessate, diversamente dovrà essere richiesta la dichiarazione di pubblica utilità e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Ovviamente dovranno essere assolti gli obblighi di comunicazione di <b>avvio del procedimento</b> ai soggetti interessati che può riferirsi al momento della convocazione della conferenza di servizi.

