

Domanda

Egregio Avv. Borgo,

in merito alla Sua ultima risposta è possibile concludere, generalizzando, che in caso di opere irrigue ricadenti in zona agricola secondo le previsioni di uno strumento urbanistico (o sua variante) approvato da non più di cinque anni l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio si intende avvenuta all'atto dell'approvazione dello strumento stesso (o della variante), anche nel caso che detto strumento non contempli espressamente le opere di progetto? E invece, come bisogna procedere in caso di strumento urbanistico approvato da più di cinque anni, atteso che, se ben ricordo, l'effetto della decadenza del vincolo quinquennale è quello di retrocedere la destinazione dei suoli a quella agricola?

Sta emergendo, inoltre, la seguente problematica:

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo T.U. sugli espropri, il Commissario ad acta ha emesso, per alcuni progetti con finanziamento già assentito ai sensi della delibera CIPE 19.12.2002, l'allegato decreto di concessione (all. 1) cui farà seguito il decreto di approvazione definitiva del progetto e finanziamento dell'opera (all. 2) con annesso disciplinare di concessione (all. 3).

Per i progetti da finanziare coi fondi della Legge finanziaria 2004 (350/2003), non essendo concluse le procedure statali di approvazione del programma degli interventi, non è ancora possibile emettere i decreti di concessione, pertanto ai Consorzi interessati è stata solo inviata la comunicazione di avviso dell'inserimento dell'opera nella proposta di programma (all. 4, lettera tipo inviata ai Consorzi).

Nondimeno, sarebbe opportuno che i Consorzi avviassero le procedure preliminari all'esproprio (imposizione del vincolo e dichiarazione di pubblica utilità) in modo da guadagnare tempo ai fini dell'avvio dei lavori.

Le chiedo pertanto se, a Suo giudizio, i Consorzi possano legittimamente avviare le procedure espropriative in mancanza del decreto di concessione e, in caso affermativo, con quali eventuali cautele.

Ing. Roberto Iodice

Risposta

Egr. ing. Iodice

Con riferimento alle richieste di chiarimenti ed ai quesiti, sottopostimi esprimo, qui di seguito, le seguenti considerazioni.

1) Nell'ipotesi in cui le opere irrigue ricadano in zona agricola, le stesse devono considerarsi conformi alle previsioni urbanistiche; non ha alcun rilievo, in proposito, che gli strumenti urbanistici non prevedano espressamente le opere di progetto.

2) Quanto agli effetti della decadenza del vincolo preordinato all'espropriazione, l'art. 9, comma 3, del T.U. Espropri prevede che *“Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*. In altre parole, l'area sulla quale insisteva un vincolo preordinato all'esproprio, decaduto perché nel termine quinquennale di sua vigenza non è intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, viene considerata alla stregua di un'area c.d. bianca ovvero priva di destinazione urbanistica, con conseguente applicazione della disposizione di cui all'art. 9 del T.U. dell'Edilizia, che qui di seguito riporto. *“1. Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo del 29 ottobre 1999 n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: a) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà. 2. Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo”*.

A questo ultimo proposito, segnalo che il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la recentissima sentenza 23 settembre 2004 n. 6216, ha affermato che *“la scadenza di un vincolo di inedificabilità relativo ad un terreno per l'inutile decorso del quinquennio di cui all'art. 2 della legge 19 novembre 1968 n. 1167 dall'assegnazione - in sede di approvazione del p.r.g. - della destinazione urbanistica di natura vincolistica, non rende l'area interessata priva di qualsiasi destinazione urbanistica, nel caso in cui sussista una specifica disposizione delle norme tecniche di attuazione del p.r.g. medesimo, secondo cui le aree sottoposte a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, alla scadenza di tali vincoli, assumeranno una determinata destinazione d'uso (nella specie le n.t.a. prevedevano la destinazione prescritta per le zone agricole per le aree i cui vincoli erano decaduti). Pertanto, in tal caso, deve essere rigettato il ricorso per l'annullamento del silenzio-rifiuto mantenuto dalla P.A. e per la declaratoria della sussistenza dell'obbligo dell'ente di attribuire una nuova destinazione all'area interessata dal vincolo scaduto, non sussistendo in tale ipotesi un obbligo di provvedere per la P.A. sulla relativa istanza”*.

Come risulta dalla motivazione della sentenza in rassegna, nella specie le norme tecniche di attuazione (che non erano state impugnate) disponevano espressamente che: "*Ove le previsioni 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, avessero a perdere efficacia in forza di legge, le aree interessate da dette previsioni assumeranno la destinazione d'uso prescritta per le zone agricole*"; le stesse n.t.a. prevedevano altresì per le "zona E – zona agricola", una destinazione agricola e residenziale di servizio, da realizzarsi attraverso concessioni e autorizzazione con Ifa 0,03 mc/mq., qualunque sia l'attività agricola svolta.

Ha osservato in proposito la Sez. IV che conseguentemente l'area in questione, pur dopo la scadenza del vincolo impresso dallo strumento urbanistico, proprio per effetto della ricordata previsione, aveva una precisa destinazione urbanistica, così che nessun obbligo aveva l'amministrazione comunale di provvedere (e di rispondere) sulla diffida notificata. D'altra parte, contrariamente a quanto assunto dai primi giudici, è stata ritenuta irrilevante l'ulteriore disposizione contenuta nelle n.t.a., secondo cui: "Il Consiglio comunale, ove si verifichi l'ipotesi sopra prospettata (cioè la scadenza dei vincoli espropriativi e la conseguente destinazione agricola di una certa area), deve quanto prima accertare la residua dotazione delle aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico e valutare se la stessa risulti sufficiente al soddisfacimento dei relativi fabbisogni e comunque non inferiori ai minimi di legge; il Consiglio comunale, a seguito di detti accertamenti e valutazioni procede – ove ne ravvisi la necessità o l'opportunità – all'integrazione della dotazione di aree per attrezzature pubbliche o di uso pubblico, dettando anche la disciplina per le aree oggetto delle previsioni non più efficaci, provvedendo ad adottare apposita variante al PRG". L'onere ivi imposto in capo al Consiglio comunale di attivarsi nell'ipotesi di ricordata automatica destinazione urbanistica prevista per le aree per le quali siano scaduti i vincoli impressi con il piano regolatore generale, ad opinione della Sez. IV, non riguarda la necessità di stabilire una nuova destinazione urbanistica dell'area stessa, ma è solo finalizzato a verificare che la nuova automatica destinazione non alteri la residua dotazione per le aree per attrezzature e di uso pubblico, provvedendo di conseguenza con apposita variante all'integrazione della dotazione per dette aree (e adottando in tale occasione la disciplina per le aree oggetto anche delle previsioni non più efficaci).

Ad avviso della Sezione IV, pertanto, la norma in parola, lungi dal conferire carattere di provvisorietà all'automatica destinazione agricola prevista per le aree per le quali siano scaduti i vincoli di inedificabilità, si doveva qualificare come norma di salvataggio e al tempo stesso di chiusura del sistema di pianificazione urbanistica comunale, improntato evidentemente all'attualità e all'effettività delle destinazioni urbanistiche, in modo da evitare, per un verso, che possano sussistere aree prive di destinazione urbanistica e, per altro verso, di sollecitare automaticamente l'esercizio dei poteri ufficiosi in materia.

3) Per quanto riguarda la possibilità che i consorzi di bonifica avviino le procedure espropriative, in assenza del decreto di concessione del Commissario ad acta, sebbene comprenda i motivi di opportunità sottesi alla stessa, ritengo di potere escludere la predetta possibilità atteso che, in mancanza del decreto di concessione, il Consorzio di Bonifica non potrebbe essere qualificato come autorità espropriante.

Avv. Maurizio Borgo