



PIANO TERRITORIALE REGIONALE (PTR) LOMBARDO ED OPERE DI LAMINAZIONE DELLE ACQUE CON ASSETTI PAESAGGISTICI. INTRODUZIONE ALLA NATURA DEL VINCOLO URBANISTICO

14 dicembre 2015

Dott. Ettore Maggioni

Segretario Commissione Provinciale Espropri della Provincia di Lecco, Responsabile Espropri del Consorzio Parco Lura

Sommario : Il problema | Corollario del regime legislativo | Prospettive del caso in esame | Sintesi finale

§ Il problema

Nell'approccio sistematico alla problematica in questione, risalta generalmente la disputa sulla validità del vincolo in sede comunale mediante il piano generale e varianti ad esso o tramite piani attuativi. Diversa e meno trattata è la configurabilità di piani sovraordinati al livello comunale e con efficacia prescrittiva, senza alcun atto di recepimento da parte del Consiglio Comunale.

Sugli aspetti generali della vigente normativa in ordine all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, rinvio all'ottima trattazione pubblicata su Esproprioonline.it (la disciplina del vincolo preordinato all'esproprio - Dott.ssa Sabrina Bollino - 3 novembre 2013).

Mi riservo solo il richiamo delle norme che poi contribuiranno alle argomentazioni successive. (1) (2)

La trasposizione delle norme è funzione delle conseguenze che le stesse apportano: se coordinate con il corpo legislativo nazionale e regionale. In Regione Lombardia sussistono altri due livelli pianificatori, oltre quello comunale, (escludendo per il momento i livelli speciali dei Parchi e delle Autorità): regionale e provinciale. Per questa trattazione non è rilevante il contenuto del piano, ma i suoi effetti sull'apposizione del vincolo espropriativo.

Nell'art.2 della LR n.12/2005 (come modificato dalla LR n.4/2008) il legislatore ha tra l'altro mutato il rapporto tra gli strumenti di pianificazione territoriale disponendo che:

1. Il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso.
2. I piani si caratterizzano ed articolano sia in ragione del diverso ambito territoriale cui si riferiscono, sia in virtù del contenuto e della funzione svolta dagli stessi.
3. I piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni.
4. I piani territoriali regionale e provinciali hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte

salve le previsioni che, ai sensi della presente legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante.

Il PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale agli art. 15 e 18 LR), interviene ad assicurare il conseguimento degli obiettivi, che hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT, fissati nel piano in merito a:

- a) le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici in attuazione dell'articolo 77 LR;
- b) l'indicazione della localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, qualora detta localizzazione sia sufficientemente puntuale, alla scala della pianificazione provinciale.

In particolare sulla localizzazione di infrastrutture di mobilità, si nota che il legislatore ha affiancato detta previsione dalla annotazione «.. qualora detta localizzazione sia sufficientemente puntuale..».

Annotazione assente per il PTR.

Il Piano Territoriale Regionale (PTR art. 19 e 20 LR) contiene le previsioni concernenti la realizzazione di prioritarie infrastrutture e di interventi di potenziamento ed adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, nonché inerenti all'individuazione dei principali poli di sviluppo regionale e delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale, espressamente qualificate quali obiettivi prioritari di interesse regionale o sovra regionale.

Le previsioni hanno, qualora ciò sia previsto dal piano, immediata prevalenza su ogni altra difforme previsione contenuta nel PTCP ovvero nel PGT.

Quindi entrambe le regolazioni attribuiscono efficacia prescrittiva o di immediata prevalenza alle previsioni localizzative rispetto alle materie indicate con le differenze rilevate.

Completamente sovrapponibile la norma in materia di efficacia del vincolo urbanistico, assolutamente rilevante in questa sede, che indica la sorte della proprietà immobiliare e qui trascritta: «Detta efficacia e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conserva efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.»

Il TU DPR 327/2001 nelle disposizioni di natura legislativa e di seguito richiamate, elenca gli atti da cui può derivare l'apposizione del vincolo. Atti nominati espressamente tranne la categoria di riserva dell'ultimo periodo dell'art.10 primo comma. La legge regionale n.3/2009 "Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità" successiva alla legge regionale sul governo del territorio, conferma e specifica il TU. Enuncia il significato di piano urbanistico generale come piano comunale (PGT) e non interviene sulla norma che obbliga all'avvio del procedimento urbanistico tramite avviso diretto al proprietario (3).

La disposizione di cui all'art. 11 DPR 327/2001 costituisce una delle più importanti novità del T.U. Espropriazioni, in quanto ha esteso la partecipazione al momento della scelta dell'area da espropriare, in particolare nelle ipotesi di opera singola e di variante apportata con gli strumenti di cui all'art.10 primo comma TU.

Per rendere effettiva la tutela del proprietario di beni immobili, la giurisprudenza si è pronunciata più volte sulla necessità di verifica in ordine al contenuto della prescrizione legislativa o territoriale.

La Corte di Cassazione ha più volte sentenziato sulla nozione di vincolo espropriativo come vincolo lenticolare, intendendo con tale termine il disegno particolare dell'opera pubblica sullo strumento urbanistico, connesso alla limitazione procedurale concessa all'Autorità Espropriante. (4)

Il vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma

della localizzazione di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata, deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione con conseguente sua ininfluenza agli effetti indennitari. (5)

La sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 12 maggio 1999 ha precisato che sono fuori dello schema ablatorio i vincoli che importano una destinazione di contenuto specifico realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato a titolo esemplificativo parcheggi, impianti sportivi, mercati ed altro).

Il Consiglio Stato, con la decisione sez. IV, 23 settembre 2008 , n. 4606 ha ritenuto che il carattere conformativo dei vincoli di piano non discende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici (nella specie il piano regolatore), ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi. Quindi con la contestuale localizzazione di un'opera pubblica specifica o quando non sia attribuita ai privati la possibilità di realizzare l'intervento in alternativa all'ente pubblico, il vincolo è sostanzialmente espropriativo. (Consiglio di Stato 19/1/2012 n. 243).

Meno recente è la sentenza del Consiglio di Stato 6 ottobre 2000 numero 5327, secondo la quale il verde attrezzato a servizi pubblici, da realizzare sulla base di uno strumento attuativo, costituisce vincolo urbanistico conformativo, la cui efficacia permane a tempo indeterminato.

§ Corollario del regime legislativo

Il PTR costituisce elemento fondamentale per l'impostazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP). Gli strumenti di pianificazione devono, infatti, concorrere a dare compiuta attuazione alle previsioni di sviluppo regionale, definendo la disciplina di governo del territorio.

Le previsioni del PTR hanno, in generale, carattere di indirizzo o di orientamento per gli strumenti di pianificazione locale e solo in talune ipotesi, come già rilevato, possono avere carattere prevalente. Il PTR risulta direttamente conformativo per la proprietà all'art. 20 comma 5, non escludendo per l'acquisizione, il ricorso ai criteri di perequazione e compensazione, similmente a quanto previsto per la pianificazione comunale.

Il rapporto fra PTR ed i PTCP ha una sua immediata evidenza nelle previsioni regionali direttamente prevalenti su quelle provinciali (ed anche su quelle comunali), di cui la l.r. 12/2005 ha accuratamente delineato i confini su temi precisamente definiti: realizzazione di infrastrutture prioritarie, potenziamento e adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, poli di sviluppo regionale, zone di preservazione e salvaguardia ambientale. Poiché tali previsioni regionali possono incidere sul regime giuridico della proprietà immobiliare, conformandola a tutti gli effetti di legge, la localizzazione delle relative aree di intervento o di tutela dovrebbe risultare puntualmente individuata dal PTR stesso anche per la conservazione, all'eventuale decadenza dell'efficacia del vincolo, di valore orientativo per la pianificazione e la programmazione degli interventi.

La medesima l.r. 12/2005 ha dato facoltà alle Province, durante l'iter di approvazione del PTCP, di proporre alla Regione modifiche e aggiornamenti della propria programmazione e pianificazione.

Diversamente articolato è il rapporto fra PTR e Piani Territoriali di Coordinamento dei Parchi Regionali (l.r. 86/1983), nei confronti dei quali il PTR è atto di orientamento ed indirizzo o, analogamente ai PTCP, può avere valore prevalente, distinguendo tuttavia le aree qualificate ai sensi della vigente legislazione statale in materia (legge n. 394/1991) come parchi naturali o aree naturali protette, nel qual caso, la prevalenza delle previsioni del PTR è applicabile solo dopo l'espletamento di una procedura di maggior garanzia ambientale e la definizione di eventuali compensazioni o mitigazioni (art. 20, comma 4).

Nei confronti dei PGT comunali, il PTR assume la stessa valenza prevista per i piani provinciali. Una funzione, dunque, in generale orientativa e di indirizzo, che diviene prescrittiva nelle ipotesi previste dalla LR.

La presenza di previsioni del PTR prevalenti sulla strumentazione urbanistica di Province e Comuni, comporta per tali Enti effetti procedurali rilevanti relativamente all'approvazione dei rispettivi piani (PTCP o PGT), che devono essere adeguati a tali previsioni come condizione di legittimità degli stessi, in particolare i PGT interessati sono assoggettati ad una verifica regionale di corretto recepimento delle previsioni del PTR (l.r. 12/2005, art 13, comma 8).

§ Prospettive del caso in esame

Da parte di alcuni tecnici impegnati nella realizzazione di opere pubbliche è stata propugnata la tesi che il vincolo ex art. 20 comma 5 l.r. 12/2005 sarebbe di natura espropriativa, oltre la definizione legislativa.

Tale assunto risponde sicuramente alla necessità di evitare e quindi risparmiare la predisposizione di varianti urbanistiche ad hoc, con l'eventuale carico di oneri sia finanziari che amministrativi o peggio giudiziari. E' però necessario riprendere, oltre ai canoni dell'interpretazione della legge, anche la ripartizione degli interessi in capo all'Ente Pubblico ed al proprietario del bene immobile come definiti e cristallizzati dal TU espropri (6).

Gli allegati al PTR consistono in documenti ed elaborati aventi come riferimento un territorio alquanto vasto e con scale di interpretazione difficilmente collegabili a singole particelle di terreno, sebbene siano presenti delle schede allegate al PTR che richiamano progetti preliminari o di fattibilità, contenenti la declinazione delle proprietà interessate.

Qui si riscontra la prima criticità nell'adesione alla tesi sopra riportata. Nella fase della progettazione preliminare, di solito, è possibile una approssimazione dei tracciati che in sede di progetto definitivo vengono definiti nella qualificazione e nella quantificazione. Ricordiamo l'obbligo di conformità tra scelta urbanistica e scelta progettuale stratificata nel piano particellare grafico ed alfanumerico.

E' altresì vero che l'art. 9 della LR n.3/2009 prevede la possibilità di dichiarare la pubblica utilità mediante l'approvazione del progetto preliminare, ma il comma 2 delimita tale facoltà con particolari precisazioni e non ultima la copertura finanziaria. Detto in altro modo la precisione degli atti è in ogni caso ribadita e puntualizzata quale corollario alla legittimità della procedura.

Quindi, per ovviare a diverse interpretazioni progettuali anche a seguito di conferenze di servizi, è dirimente l'approvazione di una variante in sede comunale, nell'ipotesi di variazione del tracciato. Diversamente si prospetterebbe la differenza tra la previsione urbanistica e la previsione del piano particellare violando il principio di simmetria (7), con aspetti anche di possibili danni reclamabili, per procedure con oggetti diversi che comportano l'immobilizzazione di proprietà private.

Inoltre vista la natura prescrittiva del PTR per alcune materie, vi sarebbe in ogni caso l'obbligo, per l'Ente locale di adeguarsi alla pianificazione superiore se sussiste contrasto tra i piani urbanistici, certamente con tempi e modalità non impellenti, ma con obblighi di adeguamento alla realtà fattuale intervenuta a seguito di redazione del progetto definitivo.

Come detto in precedenza, l'inserimento della fase partecipativa, al momento di inizio del procedimento di apposizione del vincolo, consente la prima verifica della procedura: al proprietario ed alla PA per quanto riguarda eventuali osservazioni e l'esame delle stesse, ripetendo però che la conoscenza e gli strumenti per assicurarla debbono essere idonei nella forma e nella sostanza.

La pubblicazione dell'avviso di avvio dell'assunzione della determinazione di procedere all'elaborazione del PTR o sua variante (8) è quanto mai generica ed indirizzata ad operatori istituzionali, difficilmente consente l'ampia e completa diffusione dell'informazione introdotta dall'art.11 TU (9).

Sebbene nella procedura della variante generale al PGT, come recita l'art. 11 TU, non è richiesta la fase partecipativa pur tuttavia, nell'ambito di una bilanciatura degli interessi in gioco, sono diverse le possibilità di partecipazione ad atti complessi nel proprio Comune, dove ogni singolo cittadino è investito del diritto e dell'obbligo della conoscenza dell'attività del Consiglio Comunale, diversamente dalla partecipazione ad atti regionali. Come è possibile ad un cittadino proprietario tutelare la propria posizione soggettiva senza l'intermediazione di un operatore professionale, che indubbiamente tende ad aggravare la condizione e l'operazione del conoscere. Sono totalmente differenti gli effetti: della pubblicazione nel territorio comunale di una variante generale del PGT rispetto alla pubblicazione sul sito internet e su giornali dell'avvio di una procedura regionale.

Con una diversità di impostazione per il risultato, ma con identica finalità, la conoscenza effettiva dell'avviso di avvio del procedimento è stata più volte richiamata dalla giurisprudenza che in materia ha statuito che: «devono prevalere, quindi, canoni interpretativi di tipo sostanzialistico e teleologico, non formalistico - l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del cittadino» (10).

§ Sintesi finale

Nella procedura in esame un ulteriore aspetto da considerare è l'aggregazione di progetti preliminari o di fattibilità inseriti nel PTR mediante schede allegate. Questo insieme eterogeneo di oggetti diversi e parcellizzati, non appare predisposto: ad un'ispirazione alle linee di programmazione urbanistica e quindi vincolanti nelle finalità oltre che interdittive di scelte in contrapposizione, ma la stratificazione di scelte non sufficientemente puntuali e determinate. E ciò anche nell'ipotesi che la realizzazione di alcune opere sia divenuta urgente e reclamata da eventuali gruppi di pressione.

Molti progetti che apparentemente propongono la costruzione di infrastrutture prioritarie (opere di laminazione), comportano altresì la realizzazione di opere integrative per espresse richieste dei rappresentanti del territorio, opere che, sebbene in funzione marginale in tema di quantità, sono di natura diversa e non totalmente assimilabili ai concetti della LR n.12/2005.

La risposta alla tesi dei professionisti è problematica e non univoca e si ripete che la ratio di questo testo non è la contrapposizione tra Enti, ma i diritti dei proprietari nella convinzione che le opere siano più celeri quando non manifestino momenti di oscuramento della trasparenza.

Riprendendo l'art.11 TU e ritenendolo il primo e più importante segnale al proprietario dell'apprensione del suo bene, l'opportunità oltre che la legittimità impongono il passaggio attraverso lo strumento urbanistico comunale nella via normale di realizzazione di infrastrutture, mantenendo l'opzione solo regionale per casi circostanziati e determinati in cui non è possibile la scelta locale. Tra queste annovero anche il contenzioso tra Enti per opere necessarie, ma avversate dalle comunità locali (art.14 quater L 241/1990 e s.m.i.). Il principio sostanzialistico, in questo caso enunciato con simmetria a regime inverso rispetto al soccorso istruttorio di cui agli art. 38 comma 2bis art.46 comma 1ter D. Lgs n. 163/2006 e s.m.i., richiede la collaborazione del proprietario che può evidenziare eventuali criticità nella scelta del tracciato e dell'apprensione del suo bene. In questo senso non è ultroneo citare il principio di leale collaborazione che deve connotare i rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino (11). Come è stato rilevato, in sede di errore nella scelta dell'ufficio destinatario della domanda (12), la cooperazione inizia dalla disponibilità delle informazioni utili e concrete, non sovrabbondanti ed eccessive, per

l'esercizio delle facoltà predisposte per indirizzare l'azione amministrativa al vero obiettivo del pubblico interesse.

1) Articolo 9 (L) Vincoli derivanti da piani urbanistici.

1. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. (L)

Articolo 10 (L) Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali.

1. 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 richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero 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. (L)

Articolo 11 (L) La partecipazione degli interessati.

1. Al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, 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 ciò risulti compatibile con le esigenze di celerità del procedimento. (L)

2) LEGGE REGIONALE LOMBARDIA 11 marzo 2005, N. 12 - Legge per il governo del territorio

(BURL n. 11, 1° suppl. ord. del 16 Marzo 2005)

Art. 18. -Effetti del piano territoriale di coordinamento provinciale.

1. Le valutazioni di compatibilità rispetto al PTCP, sia per gli atti della stessa provincia sia per quelli degli enti locali o di altri enti, concernono l'accertamento dell'idoneità dell'atto, oggetto della valutazione, ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano, salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti.

2. Hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT le seguenti previsioni del PTCP:

a) le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici in attuazione dell'articolo 77;

b) l'indicazione della localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, qualora detta localizzazione sia sufficientemente puntuale, alla scala della pianificazione provinciale, in rapporto a previsioni della pianificazione o programmazione regionale, programmazioni di altri enti competenti, stato d'avanzamento delle relative procedure di approvazione, previa definizione di atti d'intesa, conferenze di servizi, programmazioni negoziate. Il piano individua espressamente le previsioni localizzative aventi tale efficacia. In caso di attribuzione di efficacia localizzativa, la previsione del piano, oltre che prescrittiva nei confronti della pianificazione comunale, costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto quale vincolo conformativo della proprietà. Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conserva efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano;

c) la individuazione degli ambiti di cui all'articolo 15, comma 4, fino alla approvazione del PGT;

d) l'indicazione, per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento, nei soli casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscono alla provincia la competenza in materia con efficacia prevalente.

Art. 20. - Effetti del piano territoriale regionale. Piano territoriale regionale d'area.

1. Il PTR costituisce quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio di comuni, province, comunità montane, enti gestori di parchi regionali, nonché di ogni altro ente dotato di competenze in materia. Contiene prescrizioni di carattere orientativo per la programmazione regionale di settore e ne definisce gli indirizzi tenendo conto dei limiti derivanti dagli atti di programmazione dell'ordinamento statale e di quello comunitario

4. Le previsioni del PTR concernenti la realizzazione di prioritarie infrastrutture e di interventi di potenziamento ed adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, nonché inerenti all'individuazione dei principali poli di sviluppo regionale e delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale, espressamente qualificate quali obiettivi prioritari di interesse regionale o sovregionale, prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali di cui alla l.r. 86/1983, non costituenti parchi naturali o aree naturali protette secondo la vigente legislazione. In caso di difformità tra il PTR e la pianificazione di aree naturali protette, all'atto della presentazione del piano per l'approvazione il Consiglio regionale assume le determinazioni necessarie ad assicurare la coerenza tra detti strumenti, prevedendo le eventuali mitigazioni e compensazioni ambientali in accordo con l'ente gestore del parco.

5. Le previsioni di cui al comma 4 hanno, qualora ciò sia previsto dal piano, immediata prevalenza su ogni altra difforme previsione contenuta nel PTCP ovvero nel PGT. In tal caso la previsione del piano costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto, quale vincolo conformativo della proprietà. Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi, conservando la previsione efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.

Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 Piemonte

Art. 3 (Strumenti e livelli di pianificazione)

1. Sono strumenti di pianificazione per l'organizzazione e la disciplina d'uso del territorio:

- a) a livello regionale: il piano territoriale regionale (PTR), formato dalla Regione, che considera il territorio regionale anche per parti e ne esplica e ordina gli indirizzi di pianificazione; il piano paesaggistico regionale (PPR), o il piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici nel caso in cui la Regione decida di dotarsi di un unico strumento di pianificazione, formati in attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);
- b) a livello provinciale e di area metropolitana: i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) formati dalle province e il piano territoriale di coordinamento della città metropolitana (PTCM), formato dalla città metropolitana, che considerano il territorio della provincia o dell'area metropolitana, delineano l'assetto strutturale del territorio e fissano i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi di pianificazione regionale;
- c) a livello sub-regionale e sub-provinciale, per particolari ambiti territoriali o per l'attuazione di progetti o politiche complesse: i progetti territoriali operativi (PTO) che considerano particolari ambiti sub-regionali o sub-provinciali aventi specifico interesse economico, ambientale o naturalistico o interessati da progetti specifici o da iniziative di politica complessa, <=6
- d) a livello comunale: i piani regolatori generali (PRG) aventi per oggetto il territorio di un singolo comune, o di più comuni riuniti in forme associate e i relativi strumenti di attuazione.

Al fine di garantire la conoscenza degli strumenti di pianificazione di cui al comma 1, durante i processi di formazione, approvazione e gestione, tutte le amministrazioni devono prevedere un punto di accesso gratuito per la visione degli atti telematici a favore dei cittadini

3) Ricordo che la LR n.3/2009 ha integrato il TU 327 in parti importanti ad esempio sulle opere realizzabili senza preventiva apposizione del vincolo (art. 8), sugli atti che comportano la PU (art. 9), sulle comunicazioni e notificazioni (art.11)

4) Corte di Cassazione, sezione vi civile, ordinanza n.20457 del 05/09/2013 - Corte di Cassazione, sezione i civile, sentenza n.7286 del 22/03/2013.

Per quanto riguarda il vincolo preordinato all'esproprio (avente durata massima di cinque anni in base all'articolo 2 della legge n. 1187 del 1968), va, infine, rimarcata l'importanza della sentenza della Corte Costituzionale 20 maggio 1999, n. 179, per la quale:

a) vanno "considerati come normali e connaturali alla proprietà, quale risulta dal sistema vigente, i limiti non ablatori posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili"

5) Cassazione, sezione prima 7 febbraio 2006 numero 2612, 14 febbraio 2006 numero 3146:

nella specie si è disatteso il motivo di ricorso postulante in modo assiomatico il carattere ablatorio di un vincolo di destinazione a verde pubblico, costituendone evenienza ordinaria il carattere di vincolo conformativo, assumendo carattere di eccezione l'ipotesi in cui tale destinazione si traduca in vincolo espropriativo.

6) Articolo 2 (TU) Principio di legalità dell'azione amministrativa.

1. L'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili di cui all'articolo 1 può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti. (L)

2. I procedimenti di cui al presente testo unico si ispirano ai principi di economicità, di efficacia, di efficienza, di pubblicità e di semplificazione dell'azione amministrativa. (L)

7) La Regione Lombardia ha disapplicato l'art.19 TU nella parte dove l'approvazione del progetto da parte del Consiglio Comunale costituisce adozione di variante allo strumento urbanistico

LR 12/2005 Art. 103. (Disapplicazione di norme statali)

1. A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista:

b) dagli articoli 9, comma 5, e 19, commi 2, 3 e 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Tar Campania, sezione v Napoli, sentenza n.9565 del 24/12/2009 nella fattispecie palese è la violazione del principio di simmetria in forza del quale le opere per le quali si dispongono in concreto atti ablativi nei confronti dei singoli proprietari devono coincidere perfettamente e

specificamente con quelle previste negli atti presupposti es..piani, programmi, atti progettuali ecc.

8) Art. 21 LR n.12/2005 Approvazione del piano territoriale regionale. Approvazione dei piani territoriali regionali d'area.

1. La Giunta regionale, almeno sessanta giorni prima dell'assunzione della determinazione di procedere all'elaborazione del PTR o sua variante, pubblica avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione e su almeno due quotidiani a diffusione regionale. Separato avviso viene trasmesso alle province e alla Conferenza regionale delle autonomie, di cui all'articolo 1, comma 16, della legge regionale 5 gennaio 2000, n 1 (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"). Nei sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione, tutti i soggetti interessati possono formulare proposte utili alla predisposizione del PTR o sua variante, secondo le modalità stabilite nell'avviso stesso. La Giunta regionale esamina le proposte ricevute e valuta gli elementi utili dei quali intende tenere conto nella elaborazione del PTR o sue varianti, individuando altresì le modalità con le quali consultare tutti i soggetti interessati al piano in quanto portatori di interessi diffusi nonché le altre forme di partecipazione di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la costituzione di un forum per le consultazioni attivo per tutta la durata della costruzione del piano. La Giunta regionale predispone il piano e lo sottopone al Consiglio regionale per la sua adozione.

2. Il PTR o sua variante, una volta adottato, è soggetto a pubblicazione-pubblicizzazione con le stesse forme e modalità di cui al comma 1. Tutti i soggetti interessati, singolarmente o riuniti in associazioni, consorzi, organismi rappresentativi qualificati, possono presentare, entro il termine di sessanta giorni, decorrenti dalla pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione, osservazioni in ordine al PTR adottato o sua variante.

9) Consiglio di Stato, sentenza n. 965 del 2014 - Il Collegio rileva innanzitutto che, nel caso di variante urbanistica, ai soggetti direttamente incisi dalla variante in quanto destinatari di un vincolo preordinato all'esproprio e contemplati dalla variante devono essere notificate personalmente le deliberazioni di adozione e approvazione della variante, con conseguente decorrenza iniziale del termine per proporre la impugnazione dalla notificazioni individuale, mentre solo ai soggetti terzi si applica il principio secondo cui il termine d'impugnazione decorre dal perfezionamento della fase di pubblicazione degli atti

pianificatori. Pertanto, anche se l'articolo 11 del d.p.r. n. 327 del 2001 nulla dice in proposito, l'atto di imposizione del vincolo urbanistico sui terreni dei ricorrenti doveva essere loro notificato personalmente, così come, del resto, anche l'atto di approvazione del progetto definitivo, in quest'ultimo caso come previsto espressamente dall'articolo 17 del d.p.r. n. 327 del 2001.

Tar Sardegna, sezione II N.67 del 02/02/2007 la comunicazione di avvio del procedimento non costituisce mero adempimento formale bensì, in un'ottica sostanzialistica, ha la funzione di garantire la effettiva partecipazione degli interessati al procedimento, per cui nel caso di ricorso al procedimento di massa ex art. 8 comma 3 legge n. 241/1990 (comunicazione impersonale) non è sufficiente l'accertamento della sussistenza o meno dei presupposti stabiliti dalla norma medesima, bensì il predetto fine partecipativo esige la sua concreta idoneità a consentire una effettiva partecipazione degli interessati al procedimento.

10) Consiglio di Stato del 28 maggio 2012 n. 3159 - Consiglio di Stato sez. iv - sentenza 29 agosto 2013, n. 4315 - Consiglio di Stato, sez. iv , sentenza 17 settembre 2012 4925.

11) Tar Emilia Romagna sez Parma n.164 del 28/05/2015 – Tar Campania Napoli n. 1169 del 08/03/2012 – Tar Toscana n.1543 del 16/10/2009

12) Cons. Stato sez VI n. 5665 del 23/09/2009