

**A tutti i Dirigenti della Direzione
e ai funzionari tecnici
Loro sedi**

OGGETTO: Procedure espropriative per la realizzazione delle opere pubbliche. Prime indicazioni applicative sulle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 36/2023 in materia di procedure espropriative e sulle disposizioni per l'accelerazione e la semplificazione amministrativa delle procedure espropriative relative agli interventi del PNRR previste dal decreto - legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n.108.

Nelle more dell'adozione della legge regionale recante "Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità", si danno, di seguito, le prime indicazioni applicative sulle disposizioni introdotte in materia di procedure espropriative dal nuovo codice dei Contratti Pubblici di cui al decreto legislativo 36/2023 e sulle disposizioni per l'accelerazione e la semplificazione amministrativa delle procedure espropriative relative agli interventi del PNRR previste dal decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n.108.

Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante il Codice dei Contratti Pubblici, entrato in vigore il 1 aprile 2023, con differimento al 1 luglio 2023 dell'efficacia delle disposizioni (rif. art. 229), ha introdotto misure in materia di localizzazione ed approvazione del progetto delle opere pubbliche, che semplificano ed accelerano, concentrandole nell'ambito di un unico modulo procedimentale costituito dalla conferenza di servizi semplificata ex art. 14- bis della legge 241/1990 e successive modifiche, le fasi fondamentali della procedura espropriativa disciplinate dal D.P.R. 327/2001 e successive modifiche - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (nel seguito denominato "Testo Unico") .

Va premesso che, in base alla nuova normativa introdotta dall'art. 41, comma 1, del decreto legislativo n. 36/2023, la progettazione delle opere pubbliche si articola in due livelli: il progetto di fattibilità tecnica ed economica ed il progetto esecutivo. In merito si precisa che le specifiche e gli elaborati progettuali (tra i quali il piano particellare di esproprio) riguardanti le procedure espropriative relative all'intervento debbono essere previsti e stabiliti in modo definitivo dal progetto di fattibilità tecnica ed economica, in quanto, come si evince dall'art. 41, comma 8, la fase successiva della progettazione esecutiva non riguarda le espropriazioni.

Ciò premesso, si evidenzia che in base alla nuova normativa l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica sostituisce l'approvazione del progetto preliminare o del progetto definitivo ai fini dell'adozione della variante urbanistica (art. 41, comma 7) e comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Conseguentemente l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica sostituisce a tutti gli effetti di legge l'approvazione del progetto definitivo prevista dal Testo Unico.

Per quanto attiene ai profili procedurali l'art. 38, comma 3, del Codice dei Contratti Pubblici, stabilisce che la stazione appaltante o l'ente concedente convoca una conferenza di servizi semplificata ai sensi dell'art.14-bis della legge 241/1990 e successive modifiche ai fini dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera e della localizzazione dell'intervento. *In tal caso, a norma dell'art. 38, comma 10, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi indetta per l'approvazione del progetto e la localizzazione dell'opera:*

- *approva il progetto di fattibilità tecnica ed economica e perfeziona l'intesa sulla localizzazione dell'opera, con effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti, determinando la conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento;*

- *comprende il provvedimento di valutazione di impatto ambientale, la valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, i titoli abilitativi necessari, compresi quelli edilizi, la dichiarazione di pubblica utilità e indifferibilità delle opere nonché il vincolo preordinato all'esproprio e consente quindi la realizzazione di tutte le opere ed attività previste dal progetto approvato.*

In sostanza, quindi, con la procedura prevista dall'art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità vengono unificati in un unico provvedimento finale, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi semplificata, che ne recepisce gli esiti favorevoli, con la conseguenza di "sincronizzare" ai fini dell'ulteriore corso della procedura espropriativa l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, in quanto la dichiarazione di pubblica utilità diviene efficace nel momento in cui viene apposto il vincolo preordinato all'esproprio (art. 12, comma 3 del Testo Unico).

Coerentemente con le disposizioni su esposte, ai fini della partecipazione al procedimento dei proprietari degli immobili contemplati dal piano particellare di esproprio e degli altri soggetti interessati, la comunicazione di avvio della conferenza di servizi indetta ai sensi e per gli effetti dell'art. 38, comma 3, del Codice dei Contratti Pubblici sostituisce formalmente le comunicazioni di avvio dei procedimenti previste dagli artt. 11 e 16 del Testo Unico, concernenti, rispettivamente, il procedimento per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed il procedimento per l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento.

Pertanto, per consentire la partecipazione dei proprietari degli immobili, la comunicazione personale, o, nel caso in cui il numero dei proprietari sia superiore a 50, l'avviso pubblico equivalente, previsto dall'art. 11, comma 2, del Testo Unico, dovrà dare atto che la conferenza di servizi è indetta per le finalità di cui all'art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici e consentire ai soggetti interessati di prendere visione degli atti di progetto e presentare osservazioni, entro il termine perentorio, stabilito dal richiamato art. 11, comma 2 del Testo Unico, di 30 giorni dalla ricezione della comunicazione personale o dalla pubblicazione dell'avviso, sulle quali si pronuncerà la conferenza di servizi. In merito si sottolinea l'obbligo, in base al combinato disposto degli artt. 11, comma 2, e 14, commi 4 e 5, del Testo Unico, di comunicare ai proprietari degli immobili, mediante comunicazione diretta, l'avvio del procedimento (e quindi, in caso di attivazione della procedura ex art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici, l'indizione della conferenza di servizi) quando il numero dei proprietari risultanti dai registri catastali è inferiore a 50. In tal caso, per consolidata giurisprudenza, la pubblicazione di avvisi pubblici generali previsti dalle norme di riferimento, non sostituisce comunque le comunicazioni *ad personam* e non è quindi sufficiente ai fini della legittimità della procedura.

Nell'ambito della procedura sopra richiamata l'art. 38, comma 11, detta disposizioni concernenti le determinazioni e le prescrizioni delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi (diverse dalla stazione appaltante o dall'ente concedente) ed il successivo comma 12 stabilisce che le disposizioni del comma 11 si applicano "anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del codice, per i quali non sia ancora intervenuta la determinazione conclusiva della conferenza di servizi".

Si evidenzia che la procedura di cui all'art. 38 non è applicabile (rif. comma 2) nei casi in cui sia stata già accertata dall'amministrazione competente (per le opere di interesse statale il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, per le opere di interesse locale il comune o, se interessano territori intercomunali, la regione o la provincia autonoma) la conformità del progetto di fattibilità tecnica ed economica alla pianificazione urbanistica ed alla regolamentazione edilizia. Pertanto non è possibile attivare la procedura prevista dall'art. 38 nel caso in cui sia stata già attestata con atto formale dall'amministrazione competente la conformità del progetto di fattibilità tecnica ed economica alla pianificazione urbanistica ed alla regolamentazione edilizia, in quanto ciò comporterebbe duplicazioni procedurali.

Restano inoltre ferme (art. 38, comma 14) le disposizioni speciali per determinate tipologie di opere, comprese quelle relative agli interventi previsti dal PNRR. In merito si evidenzia che il decreto - legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n.108, recante la disciplina della governance per l'attuazione del PNRR, ha introdotto (rif. art. 36 ter) importanti misure di accelerazione e semplificazione delle procedure espropriative per gli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico a salvaguardia della vita umana, stabilendo in particolare la riduzione a metà dei termini previsti dal Testo Unico, con l'eccezione dei termini indicati nella disposizione stessa. Tra i termini dimezzati per gli interventi rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 36 ter del decreto - legge succitato, il più rilevante è il termine quinquennale di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità previsto dall'art. 13, comma 4, del Testo Unico, che pertanto si riduce, per gli interventi del PNRR volti a fronteggiare il dissesto idrogeologico, a due anni e mezzo, salvo l'eventuale proroga del termine a norma dell'art. 13, comma 5, del Testo Unico.

Al contrario, restano applicabili anche per la tipologia di interventi disciplinata dall'art. 36 ter del decreto – legge 77/2021, richiamato, i seguenti termini previsti dal Testo Unico:

- il termine quinquennale di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio previsto dall'art. 9 del Testo Unico;
- il termine perentorio di 30 giorni, previsto dall'art. 11, comma 2, del Testo Unico, entro il quale i soggetti interessati possono presentare osservazioni;
- la proroga del termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, per un periodo massimo di quattro anni, che può essere disposta, a norma dell'art. 13, comma 5, del Testo Unico, dall'autorità che l'ha dichiarata, per far fronte a casi di forza maggiore o per altri giustificati motivi.

Le misure di accelerazione e semplificazione introdotte dal richiamato art. 36 ter per gli interventi volti a fronteggiare il dissesto idrogeologico riguardano anche le occupazioni d'urgenza preordinate all'espropriazione:

- il comma 13 prevede la possibilità di ricorrere a tal fine alla conferenza di servizi stabilendo che in tal caso il termine per il rilascio dei pareri è di 30 giorni;

- il comma 12 prevede misure di semplificazione per la fase di esecuzione, mediante immissione in possesso, del decreto di occupazione d'urgenza.

Importanti innovazioni sono state introdotte dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici anche per la fase della progettazione delle opere pubbliche. *Per quanto concerne in particolare le espropriazioni si segnalano le disposizioni dell'art. 33 dell'Allegato I.7 concernenti il piano particellare di esproprio. Tale elaborato progettuale deve essere accompagnato da un'apposita relazione analitica (rif. comma 1) sulle espropriazioni, gli asservimenti, e le interferenze con i servizi. La relazione deve inoltre indicare le coperture finanziarie di bilancio per il pagamento delle indennità, le zone di rispetto o da vincolare in relazione a specifiche normative o ad esigenze connesse al tipo di intervento (rif. comma 2) ed i ricorsi presentati dinanzi al tribunale amministrativo (rif. comma 4). Per ciascuna ditta proprietaria contemplata dal piano particellare di esproprio l'indennità di esproprio (o di servitù) deve essere quantificata mediante stima ad hoc a seguito di apposito sopralluogo (rif. comma 4), nel corso del quale sarà redatto a tal fine il verbale di consistenza dell'immobile. Tale indicazione operativa è finalizzata alla concreta applicazione del fondamentale principio di diritto in forza del quale l'indennità di esproprio deve essere commisurata al valore venale effettivo attribuibile all'immobile, stimato tenendo conto di tutte le caratteristiche del bene, accertate mediante rilievi effettuati sul posto. L'applicazione della norma in questione comporta quindi il preventivo espletamento della procedura di accesso ai fondi prevista dall'art. 15 del Testo Unico ai fini della redazione del progetto di fattibilità tecnico – economica e della stima delle indennità di esproprio.*

Va segnalato infine che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto (art. 197, comma 8) la possibilità per l'ente concedente di attribuire all'operatore economico la qualità di autorità espropriante ai sensi dell'art. 3 del Testo Unico, conferendogli il potere di espropriare e di curare il relativo procedimento adottando tutte le tipologie di provvedimenti di competenza dell'autorità espropriante. Si tratta di un'innovazione rispetto all'art. 6, comma 8, del Testo Unico, che prevede la possibilità per l'ente concedente di delegare (e non di attribuire) i poteri espropriativi al contraente generale od al concessionario, stabilendo nella concessione o nell'atto di affidamento l'ambito, più o meno ampio, della delega conferita. Tuttavia la possibilità di optare, in alternativa, alla delega dei poteri espropriativi prevista dal Testo Unico non è stata eliminata, come si evince dall'art. 33, comma 5, dell'Allegato I.7, che attribuisce all'operatore economico delegato il diritto al rimborso di quanto corrisposto a titolo di indennizzo ai proprietari espropriati nonché delle spese legali sostenute, a condizione che non sussistono ritardi o responsabilità a lui imputabili.

Ai fini della corretta applicazione delle disposizioni sopra richiamate l'Area Espropri, Supporto Giuridico e Comitato Lavori Pubblici, struttura regionale competente per l'adozione dei provvedimenti regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità, qualora richiesto, si rende disponibile, a fornire, ai R.U.P. incaricati per la realizzazione degli interventi che comportano procedure espropriative, il proprio contributo in modo tale da consentire un'azione coordinata, a partire dalla fase preliminare della procedura relativa alle comunicazioni di avvio dei procedimenti per la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare e per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Si ricorda infatti che, eventuali omissioni procedurali o un espletamento degli adempimenti non conforme alle disposizioni di legge, renderebbero illegittimo l'intero iter della procedura ed i provvedimenti finali emessi, con il rischio di esposizione a contenziosi vari.



Il Responsabile del Servizio Espropri
Dott. Ettore Felici
(*firma digitale*)

Il Dirigente dell'Area
Avv. Anna Ambrosio

IL DIRETTORE AD INTERIM
Dott. Andrea Sabbadini