

© 2016-2024

Roberto Trudu



Tutti i diritti del presente documento sono riservati



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



CONVEGNO IN MODALITÀ ON LINE
VENERDÌ 6 DICEMBRE 2024, ORE 15.00 - 18.00

Modulo 1 - Pianificazione e esecuzione del procedimento espropriativo

**Approfondimento sulle norme e procedure per
i professionisti dell'area tecnica**

Evento organizzato con la collaborazione della:

FONDAZIONE
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

**Venerdì,
6 dicembre 2024**

ARGOMENTI:

- La progettazione di un esproprio;
- La Dichiarazione di Pubblica utilità dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2023;
- La questione dei vincoli espropriativi;
- Casi pratici.

© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

La progettazione di un esproprio per pubblica utilità

- ❖ Obiettivi S.M.A.R.T.
- ❖ Controllo Qualità
- ❖ Metodo SWOT

Gli strumenti di valutazione degli scenari

1/15

...la procedura espropriativa come un convoglio ferroviario!

La suggestiva metafora del procedimento espropriativo come un convoglio ferroviario su un binario senza aree di sosta, spazi di manovra o corsie per l'inversione di marcia, impone di pianificare adeguatamente l'intero procedimento, non solo in termini temporali, sebbene di importanza primaria, ma anche di risorse economiche ed umane che devono essere adeguatamente valutate per evitare che il metaforico convoglio si ritrovi nel mezzo del percorso senza più spinta propulsiva o peggio ancora in un binario morto.



Gli strumenti di valutazione degli scenari

2/15

DOVE NASCE LA NECESSITÀ DELL'ESPROPRIAZIONE?

L'esigenza di un procedimento espropriativo nasce di norma nei tavoli tecnici dei progettisti di opere pubbliche, dei pianificatori urbanistici della pubblica amministrazione o ancora dei tecnici da questa incaricati.

In questi tavoli si tende, per certi versi giustamente, a dare preminenza all'aspetto tecnico-ingegneristico del progetto o dello strumento di pianificazione, e quando si presenta la necessità di disporre di immobili di proprietà altrui, si tende a rispondere a tale esigenza attraverso lo strumento amministrativo dell'acquisizione coattiva, magari senza neanche approfondire la possibilità di soluzioni alternative.

In alcuni casi il procedimento espropriativo diventa uno strumento automatico e poco ragionato a cui ricorrere in caso di bisogno.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

3/15

...oppure sorge la “PAURA DELL’ESPROPRIAZIONE”

Se da un lato il progettista (soprattutto se esterno) tende a procedere per la sua strada “imponendo” l’acquisizione coattiva di immobili altrui, dall’altra gli uffici tecnici della P.A. sperano sempre di poter evitare di dover bere l’amaro calice del procedimento espropriativo.

Le ragioni della *fear of compulsory purchase* è tutt’altro che ingiustificata, anche perché un errore di procedura, e il conseguente deragliament del nostro convoglio ha una serie di conseguenze in termini di raggiungimento dell’obiettivo, di responsabilità contabile-amministrativa e di danno sociale o ambientale.

È necessario, perciò un’attenta valutazione della opportunità stessa di procedere all’acquisizione, si della modalità da utilizzare

Gli strumenti di valutazione degli scenari

4/15

DOVE NASCE LA NECESSITÀ DELL'ESPROPRIAZIONE?

È lecito domandarsi se esista o meno una qualche metodologia tecnico-scientifica che consenta di valutare la necessità del ricorso al procedimento espropriativo?

Gli strumenti di valutazione degli scenari

5/15

...ovviamente **NON ESISTONO** formule per verificare se un esproprio sia necessario o meno.

Ragionevolmente, la richiesta di un tavolo tecnico per l'attivazione di una procedura espropriativa è, di norma, l'unica soluzione possibile per il raggiungimento dei risultati programmati.

Tuttavia trattandosi di un procedimento delicato ed incisivo sotto il profilo dei diritti altrui, è sempre opportuno verificare attraverso le analisi di scenario se si tratta dell'unica possibilità.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

6/15

INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI S.M.A.R.T.

- Il mitico PETER FERDINAND DRUCKER scriveva *Non c'è niente di così inutile e di così inefficiente quanto fare in modo efficiente ciò che non andrebbe fatto per nulla.*
- Lo stesso Peter Drucker nel 1954 nel libro "The Practice of Management" per controllare la validità degli obiettivi di un progetto, elaborò il metodo della individuazione dell'obiettivo SMART, utilizzato inizialmente nella gestione delle risorse umane, ma ormai esteso a qualunque ambito operativo.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

Per controllare la validità degli obiettivi di un progetto, si può utilizzare una schematizzazione delle qualità degli obiettivi stessi. Attraverso l'esplicitazione del significato dell'acronimo SMART, si può valutare se l'obiettivo sia almeno:

- **Specific** quindi ben definito, non ambiguo;
- **Measurable**, senza equivoci e verificabile in fase di controllo;
- **Achievable** cioè raggiungibile;
- **Relevant**, dunque capace di incidere nel contesto in cui si inserisce;
- **Timely**, temporizzabile, in quanto il fattore tempo è fondamentale.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.1/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Specific** quindi ben definito, non ambiguo;

L'obiettivo deve essere **specifico**: quindi non può essere la mera necessità di acquisire coattivamente gli immobili individuati, questo può essere giusto l'obiettivo della procedura espropriativa.

La specificità dell'obiettivo deve riferirsi all'economia complessiva del progetto di opera pubblica o della pianificazione urbanistica.

È evidente che se l'obiettivo è generico anche le soluzioni possono essere genericamente contrastate e pertanto esposte a sanzione per illogicità.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.2/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Specific** quindi ben definito, non ambiguo;

Se l'obiettivo della pubblica amministrazione è generico, difficilmente, in un giudizio amministrativo o contabile, sarà sostenibile che l'unica via era quella di procedere all'ablazione della proprietà privata. Gli obiettivi generici aprono alla possibilità di numerose soluzioni e perfino alla c.d. "opzione zero".

Ne è un esempio tipico formulare l'obiettivo generico: "ridurre il traffico".

La soluzione potrebbe essere quella di realizzare nuovi parcheggi espropriando alcune proprietà private, ma i parcheggi sono attrattori di traffico e questo comporterebbe un aumento del fenomeno che si vuole ridurre. Allora forse è meglio non realizzare alcun progetto e semplicemente emanare dei provvedimenti amministrativi volti a favorire l'uso dei mezzi pubblici.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.3/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Specific** quindi ben definito, non ambiguo;

Individuato, dunque, l'obiettivo specifico che s'intende perseguire, individuato l'intervento o la rosa di interventi possibili, sia di natura infrastrutturale che urbanistica, qualora tutti, o alcuni di questi, prevedano procedimenti espropriativi, dovranno essere evidenziate le motivazioni di natura tecnica che suggeriscono di acquisire quegli specifici immobili e le motivazioni che impongono che quelle acquisizioni debbano avvenire mediante il ricorso alla procedura espropriativa. In questa parte dell'analisi devono essere evidenziate, anche se non ritenute valide, le possibili alternative agli immobili individuati e alla procedura di acquisizione coattiva.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.4/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Measurable**, senza equivoci e verificabile in fase di controllo;

L'obiettivo deve essere **misurabile**: nell'applicazione specifica del metodo SMART alla pianificazione di un esproprio, la misurabilità dell'obiettivo deve riferirsi ancora una volta all'economia complessiva del progetto, e dunque all'obiettivo di *outcome*. Pertanto **dovranno essere misurabili le conseguenze** del ricorso alle acquisizioni di immobili (qualunque essi siano e qualunque sia la modalità di acquisizione) **limitatamente agli effetti sul progetto**, cioè se, ad esempio, da detta acquisizione consegua una riduzione dei costi complessivi del progetto oppure un miglioramento dell'efficienza del servizio da erogare.

Questi fattori misurabili devono essere indicati per poter effettuare un confronto tra i diversi scenari e il controllo a consuntivo.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.5/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Achievable** cioè raggiungibile;

L'obiettivo deve essere **raggiungibile**: la realizzazione di un'opera pubblica che non sia in grado di esplicitare alcun servizio non rappresenta solo un fallimento politico, ma anche un danno erariale e talvolta un inutile danno ambientale, senza contare il pregiudizio per il cittadino espropriato.

Quindi è di fondamentale importanza che già dalla fase antecedente l'avvio del procedimento espropriativo siano effettuate tutte le verifiche organizzative, tecniche e giuridiche che certifichino che l'opera pubblica è comunque realizzabile e non si corra il rischio di avviare un'acquisizione coattiva di immobili altrui senza alcuna possibilità che l'opera pubblica sia poi realizzata.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.6/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Relevant**, dunque capace di incidere nel contesto in cui si inserisce;

L'obiettivo deve essere **rilevante**: questa parte dell'analisi affronta l'aspetto più sensibile dei progetti che necessitano di espropriazione di beni immobili. La rilevanza degli obiettivi deve essere comparata con l'interesse che ciascun privato ha nei confronti della tutela dei propri beni.

Si tratta di esplicitare se tra gli interessi in conflitto prevalgano quelli della comunità oppure quelli del singolo.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

7.7/15

SIGNIFICATO DELL'ACRONIMO S.M.A.R.T.

- **Timely**, temporizzabile, in quanto il fattore tempo è fondamentale.

L'obiettivo deve essere **temporizzabile**: la procedura espropriativa ha bisogno di tempo. La scaletta delle attività da svolgere, la consultazione dei proprietari, i tempi tecnici per la predisposizione degli atti, stabiliscono il ritmo del procedimento espropriativo ed impongono delle tempistiche piuttosto rigide che devono essere sincronizzate con il procedimento di approvazione del progetto di opera pubblica o con quello urbanistico.

È necessario, dunque, che qualunque previsione di acquisizione coattiva venga coordinata con i procedimenti a cui sono funzionali.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

8/15

L'ANALISI DEGLI OBIETTIVI COME METODO PER LA PREDISPOSIZIONE DELLE RELAZIONI

Questa modalità di **analisi degli obiettivi** potrà apparire eccessivamente aziendalistica ed avulsa dalla realtà della pubblica amministrazione e perfino suscitare il rifiuto delle sue strutture tecniche, spesso dominate da una naturale ritrosia per gli approcci eccessivamente analitici.

Si tratta sostanzialmente di un "metodo" come un altro per predisporre quelle relazioni preliminari di cui costantemente è richiesta la predisposizione dagli organi politici a fini programmatici, ovvero nella predisposizione degli obiettivi di amministrazione.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

9/15

RICOSTRUZIONE DEGLI SCENARI

Servono adesso degli strumenti di valutazione degli scenari, così come ricostruiti attraverso l'individuazione degli obiettivi con il metodo SMART, e formulare di conseguenza quale sia la migliore soluzione per raggiungere l'obiettivo.

In sostanza dei metodi che consentano di esaminare il rapporto costi/benefici in maniera strutturata ed efficiente come prevede

l'art. 41 comma 6 lett. a) del D.Lgs. 36/2023:

Il progetto di fattibilità tecnico-economica:

a) individua, tra più soluzioni possibili, quella che esprime il rapporto migliore tra costi e benefici per la collettività in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire;

Gli strumenti di valutazione degli scenari

10/15

METODOLOGIA DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ

La prima operazione, nell'ottica del controllo di qualità durante l'esecuzione, è quella di **valutare la completezza** degli scenari ricostruiti attraverso l'analisi dell'obiettivo. Si suggerisce un metodo, riassumibile in un acronimo **5W1H**, che formula sei domande di controllo:

- **What?** Cosa si intende raggiungere?
- **Who?** Chi dovrà farlo?
- **When?** Quando sarà pronto?
- **Where?** Dove dovrà realizzarsi?
- **Why?** Perché si deve fare?
- **How?** Come si potrà fare?

Gli strumenti di valutazione degli scenari

11/15

METODOLOGIA DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ

- Se gli scenari predisposti sono capaci di dare **tutte le risposte** senza dover andare a cercarle al di fuori dello stesso, allora saranno stati costruiti correttamente e si potrà procedere alla successiva fase dell'analisi.
- In caso contrario la fase della costruzione degli obiettivi SMART è stata realizzata con eccessiva fretteolosità o senza particolare applicazione e sarà necessario un riesame della prima parte di questa attività di pianificazione dell'espropriazione.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

12/15

METODOLOGIA DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ

In questa trattazione la costruzione degli obiettivi SMART e il controllo 5W1H vengono posti in sequenza per semplici motivi espositivi, ma è chiaro che un approccio più efficace vuole che vengano applicati contemporaneamente in modo che durante la costruzione di detti obiettivi si verifichi subito la loro completezza e si possa passare immediatamente all'analisi degli scenari.

Per questa analisi la metodologia che si suggerisce è senz'altro quella dell'analisi SWOT

Gli strumenti di valutazione degli scenari

13/15

ANALISI DEGLI SCENARI CON IL METODO S.W.O.T.

Lo strumento dell'Analisi SWOT è uno strumento molto flessibile, ma, come tutte le metodologie analitiche, non fornisce automaticamente la soluzione del migliore scenario, ma un valido supporto alla decisione. Il significato di SWOT è il seguente:

- **Strenght**: punti di forza da ricercare all'interno dello scenario;
- **Weakness**: punti di debolezza da ricercare all'interno dello scenario;
- **Opportunities**: opportunità che si creano all'esterno dello scenario;
- **Threats**: minacce che si creano all'esterno dello scenario.

Oltre all'invito alla riflessione durante la redazione dell'analisi, permette di visualizzare in una matrice i risultati dell'analisi.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

14/15

S (Punti di forza interni)	W (Punti di debolezza interni)
In questa parte vengono riportati tutti i punti di forza del progetto, cioè tutti gli aspetti positivi intrinseci. Se il progetto è stato adeguatamente strutturato in funzione degli obiettivi da raggiungere non sarà difficile individuare i punti di forza. La metodologia dell'individuazione degli obiettivi SMART consente di verificare, per ogni scenario, gli aspetti più rilevanti del progetto e quale sia l'obiettivo di <i>outcome</i> misurabile che può essere raggiunto con quello scenario.	In questa parte vengono riportati, invece, i punti di debolezze intrinseci al progetto. Ogni progetto, anche quello meglio strutturato, presenta sempre dei rovesci della medaglia: es. una viabilità più breve potrebbe imporre la demolizione di più abitazioni, e così via. Nell'analisi degli scenari potrebbero emergere degli aspetti negativi sia dalla verifica della raggiungibilità degli obiettivi sia dagli aspetti legati al fattore tempo , mentre per alcuni progetti non proprio validi, perfino in termini di specificità .
O (Opportunità provenienti dall'ambiente esterno)	T (Minacce provenienti dall'ambiente esterno)
In questa parte si riportano le valenze positive indotte dal progetto, ma che di riflesso provengono dal mondo esterno. Alcune scelte, infatti, possono creare degli effetti positivi e favorire il raggiungimento dell'obiettivo. Si devono dunque analizzare le aspettative della popolazione insediata, individuare le aree degradate che possono essere recuperate solo con un intervento pubblico, i benefici indotti da un intervento piuttosto che un altro. La realizzazione di un intervento coattivo non sempre è un'avversità.	Questa parte esiste sempre. La sola necessità di acquisire coattivamente degli immobili "regala" immediatamente dei nemici. È del tutto inutile e perfino temerario sottacere questa parte della realtà. Il progettista deve essere consapevole che i beni immobili, nella gran parte dei casi, fanno parte della vita delle persone e pertanto è necessaria una grande onestà intellettuale nel riportare, per ogni ipotesi di scenario, quanti "danni" si causano ai cittadini. Riportarli tutti in questa parte agevola le scelte.

Gli strumenti di valutazione degli scenari

15/15

VERIFICA DELLE CONDIZIONI AL CONTORNO

Da questa presentazione in forma matriciale si apprende subito una consapevolezza sfuggita nella presentazione della metodologia dell'individuazione degli obiettivi SMART:

Non è sufficiente avere chiaro in mente il progetto che si intende realizzare, è fatto obbligo assoluto di calarsi nella realtà circostante, conoscere le condizioni al contorno e relazionarsi con i sistemi in equilibrio che verranno alterati dalla realizzazione del progetto.

© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

**La dichiarazione di pubblica
utilità dopo l'entrata in vigore
del D.Lgs. 36/2023**

- ❖ Eliminazione della fase progettuale definitiva
- ❖ Criticità rispetto alla dichiarazione di P.U.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

1/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 6 descrive il primo livello di progettazione denominandolo "*progetto di fattibilità tecnica ed economica*", attribuendogli la funzione di individuare, "*tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare le prestazioni da fornire*".

Il progetto di fattibilità, oltre a comprendere tutte le indagini, gli studi strettamente tecnici, gli schemi grafici e le relative stime economiche, **deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.**

Il progetto di fattibilità consente di avviare la fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

2/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

...perché ci interessano i livelli di progettazione nel trattare una procedura espropriativa?

Perché le condizioni necessarie per l'emanazione del Decreto di Esproprio sono:

- ❖ Esistenza e validità di un vincolo preordinato all'esproprio
- ❖ Efficacia della dichiarazione di pubblica utilità

Attenzione alle parole sottolineate e alle congiunzioni:
Il vincolo non deve solo esistere, ma deve essere anche valido
La dichiarazione di pubblica utilità deve essere efficace

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

3/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Oggi con il D.Lgs. 36/2023 la fase progettuale definitiva è stata eliminata nell'ottica dell'accelerazione e della semplificazione.

Si tratta di una semplificazione che non aiuta chi deve ricorrere ad una procedura espropriativa non essendo stata apportata alcuna modifica al D.P.R. 327/2001

Esaminiamo le nuove modalità di dichiarazione di pubblica utilità per i progetti di opere pubbliche dopo l'eliminazione del Progetto Definitivo.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

4/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

La disposizione solleva alcune perplessità, soprattutto per noi che siamo incaricati di seguire o avvalerci della procedura espropriativa.

Il comma 7 sembra risolvere la scomparsa del Progetto Definitivo, ma in realtà la sua formulazione complica la questione...

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

5/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

Il comma 7, infatti, parla di opere proposte *in variante urbanistica* di cui all'articolo 19 del T.U.E., cioè quelle opere che **non risultano conformi alle previsioni urbanistiche!** In quel caso il PFTE sostituisce il progetto preliminare e il progetto definitivo.

...e le altre opere che non sono in variante urbanistica?

Si tratta di una eccezione alla regola? E allora quale è la regola?

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

6/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

Infatti non sempre l'opera progettata non è conforme alla pianificazione generale, anzi se l'opera è una strada principale di un centro abitato, probabilmente la sua previsione urbanistica risale nel tempo e, magari, dopo decenni viene finalmente progettata e finanziata.

Un'opera simile non è difforme dalla pianificazione generale, ma solo priva del vincolo preordinato all'esproprio!

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

7/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

Infatti non sempre l'opera progettata non è conforme alla pianificazione generale, anzi se l'opera è una strada principale di un centro abitato, probabilmente la sua previsione urbanistica risale nel tempo e, magari, dopo decenni viene finalmente progettata e finanziata.

...si ricade quindi nei casi di cui all'art. 9 del T.U.E.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

8/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

Il richiamo di cui al comma 7 dell'art. 41, non si riferisce semplicemente ad una “variante”, perché in tal caso non ci sarebbe alcun equivoco, visto che il T.U.E. stabilisce che l'apposizione del vincolo espropriativo si può fare solo con l'approvazione della pianificazione generale (e il vincolo vale solo per i primi 5 anni), oppure con una “variante” al piano generale...

...però il comma 7 dell'art. 41 richiama espressamente l'art. 19 del T.U.E., cioè il caso in cui l'opera sia difforme dalla pianificazione

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

9/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Il comma 7 dell'art. 41 prevede:

*Per le opere proposte in **variante urbanistica** di cui all'articolo 19 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il **progetto di fattibilità tecnico-economica** sostituisce il **progetto preliminare e quello definitivo**.*

Quindi, se il comma 7 dell'art. 41 rappresenta un'eccezione alla regola, e ai sensi dell'art. 12 del T.U.E., la dichiarazione di pubblica utilità viene [in realtà veniva] apposta con il Progetto Definitivo, allora la "regola" dovrebbe essere **la traslazione** di tale condizione di espropriabilità per pubblica utilità alla fase successiva, cioè il Progetto Esecutivo.

...ma questa ipotesi comporta qualche problema!

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

10/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Intanto esaminiamo la disposizione relativa al Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica:

6. Il progetto di fattibilità tecnico-economica: [...]

e) consente, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa;

“Avvio” si dovrebbe contrapporre a “conclusione”, e poiché la conclusione del procedimento espropriativo è “esterna” al procedimento di approvazione del progetto di opera pubblica, se il legislatore avesse voluto dire che l'approvazione del Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica portava anche alla dichiarazione di pubblica utilità, avrebbe disposto che tale progetto “consente l'avvio e la **conclusione** del procedimento espropriativo”, ma così non è!

...questo deporrebbe a favore dell'ipotesi di spostamento della dichiarazione di pubblica utilità alla fase del Progetto Esecutivo

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

11/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Passando all'esame dell'Allegato I.7, all'art. 6 comma 7 lettera t) si prevede che tra gli elaborati del PFTE ci sia anche:

piano particellare delle aree espropriande o da acquisire, ove pertinente.

All'art. 20 dell'Allegato I.7 si legge: “*Nel caso in cui si debba procedere ad attività espropriative sulla base del PFTE, il progetto deve essere integrato dei documenti di cui all'articolo 27.*” **...nel caso in cui... cioè non sempre, deve essere integrato dei documenti di cui all'art. 27!**

Cosa significa? Per capirlo bene osserviamo due aspetti:

In primo luogo la rubrica dell'art. 20 richiama ancora una volta l'avvio delle procedure espropriative e non la conclusione, lasciando aperto qualche dubbio sul significato che il legislatore attribuisce ad “avvio delle procedure espropriative”.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

12/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Passando all'esame dell'Allegato I.7, all'art. 6 comma 7 lettera t) si prevede che tra gli elaborati del PFTE ci sia anche:

piano particellare delle aree espropriande o da acquisire, ove pertinente.

All'art. 20 dell'Allegato I.7 si legge: “*Nel caso in cui si debba procedere ad attività espropriative sulla base del PFTE, il progetto deve essere integrato dei documenti di cui all'articolo 27.*” ...nel caso in cui... **cioè non sempre, deve essere integrato dei documenti di cui all'art. 27!**

Cosa significa? Per capirlo bene osserviamo due aspetti:

In secondo luogo l'art. 27 riguarda il Piano di Manutenzione, quindi **non c'entra nulla!** Si tratta di un evidente errore di coordinamento dovendosi intendere l'art. 33 - **Piano particellare di esproprio**, e l'aspetto più importante è che la collocazione sistematica è nella **SEZIONE III**, cioè quella del **Progetto Esecutivo!**

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

13/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Passando all'esame dell'Allegato I.7, all'art. 6 comma 7 lettera t) si prevede che tra gli elaborati del PFTE ci sia anche:

piano particellare delle aree espropriande o da acquisire, ove pertinente.

All'art. 20 dell'Allegato I.7 si legge: “*Nel caso in cui si debba procedere ad attività espropriative sulla base del PFTE, il progetto deve essere integrato dei documenti di cui all'articolo 27.*” ...nel caso in cui... **cioè non sempre, deve essere integrato dei documenti di cui all'art. [33]!**

Quindi se il procedimento espropriativo deve essere avviato e portato a termine (a dispetto di quanto prevede la rubrica) sulla base del PFTE [e non del Progetto Esecutivo], allora deve essere integrato con uno dei documenti del Progetto Esecutivo, cioè del Piano Particellare di Esproprio costruito come prevede l'art. 33 dell'Allegato I.7. ...**di conseguenza**

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

14/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

Passando all'esame dell'Allegato I.7, all'art. 6 comma 7 lettera t) si prevede che tra gli elaborati del PFTE ci sia anche:

piano particellare delle aree espropriande o da acquisire, ove pertinente.

All'art. 20 dell'Allegato I.7 si legge: “*Nel caso in cui si debba procedere ad attività espropriative sulla base del PFTE, il progetto deve essere integrato dei documenti di cui all'articolo 27.*” ...nel caso in cui... **cioè non sempre, deve essere integrato dei documenti di cui all'art. [33]!**

...la regola diventa:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

15/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

L'art. 33 dell'Allegato 1.7 esplicita in maniera dettagliata il contenuto di un piano particellare di esproprio:

1. Il piano particellare degli espropri, degli asservimenti e delle interferenze con i servizi è redatto in base alle mappe catastali aggiornate, è accompagnato da apposita relazione esplicativa e comprende anche una specifica **indicazione analitica delle espropriazioni** e degli asservimenti necessari per gli attraversamenti e le deviazioni di strade e di corsi d'acqua e per le altre interferenze che richiedono espropriazioni. Il piano **deve contenere l'indicazione delle coperture di bilancio** per far fronte al pagamento delle indennità.
2. Sulle mappe catastali sono altresì indicate le eventuali **zone di rispetto o da sottoporre a vincolo** in relazione a specifiche normative o a esigenze connesse al tipo di intervento.
3. Il piano è corredato dell'elenco dei soggetti che in catasto risultano proprietari dell'immobile da espropriare o asservire ed è corredato dell'indicazione di tutti i dati catastali nonché delle superfici interessate.
4. Per ogni soggetto proprietario è inoltre indicata l'indennità di espropriazione determinata in base alle leggi e normative vigenti, previo apposito sopralluogo; la relazione di cui al comma 1 dà conto anche di eventuali ricorsi presentati al giudice amministrativo.
5. Se l'incarico di acquisire l'area su cui insiste l'intervento da realizzare è affidato a un soggetto cui sono attribuiti, per legge o per delega, poteri espropriativi ai sensi dell'articolo 6, comma 8, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, questi ha diritto al rimborso di quanto corrisposto a titolo di indennizzo ai proprietari espropriati, nonché al pagamento delle spese legali sostenute se non sussistano ritardi o responsabilità a lui imputabili.
6. Nel caso si ricorra a metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all'articolo 43 del codice, il capitolato informativo e il piano di gestione informativa devono riportare la eventuale equivalenza tra i contenuti informativi presenti nel capitolato speciale di appalto e quelli eventualmente presenti nei modelli informativi, oltre alla specifica relativa alle modalità di generazione da questi ultimi degli elaborati predetti, al fine di meglio governare la prevalenza contrattuale.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

16/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

...quindi tutto a posto? Non proprio...

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

17/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7
- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)
- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

18/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7
- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)
- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

19/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7

In questo caso per poter procedere all'avvio della procedura di scelta del contraente è necessaria l'**attestazione della D.L. dello stato dei luoghi** di cui all'art. 4 del DM 49/2018, e il RUP deve aver **accertato la libera disponibilità di aree e immobili** necessari e, in caso di lavori, la regolarità urbanistica dell'intervento pubblico o aver **promosso l'avvio delle procedure di variante urbanistica** (art. 6 co.2 lett. b - All. I.2);

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

20/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7

Questo è uno dei casi in cui la procedura espropriativa, cioè vincolo espropriativo e dichiarazione di pubblica utilità, devono essere acquisiti con il PFTE, cioè uno di quei casi richiamati dall'Allegato I.7, all'art. 6 comma 7 lettera t) e la disponibilità delle aree deve materializzarsi prima dell'avvio delle procedure d'appalto.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

21/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7
- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)
- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

22/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Questo margine di tempo viene meno, perché il procedimento di esproprio vero e proprio “potrebbe” iniziare solo dopo l’approvazione del Progetto Esecutivo. Questo significa che dall’approvazione dell’ultima fase progettuale all’avvio della procedura di scelta del contraente potrebbero passare come minimo 3 mesi se l’Ente ha un Ufficio Espropriazioni dedicato solo a quella attività, molti di più in caso di piccoli Enti...

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

23/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

...per non parlare della procedura di individuazione del contraente, cioè la procedura di appalto. In pratica tra l'approvazione del Progetto Esecutivo e l'inizio dei lavori nella migliore delle ipotesi si perde circa un anno.

Circa un anno se l'Ente ha provveduto ad approvare il Bilancio entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'approvazione del progetto.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

24/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Se l'Ente (si parla in particolare di Enti Locali, cioè circa 8.000 soggetti che realizzano opere pubbliche) non approva il Bilancio entro il 31 dicembre entra in esercizio provvisorio e ai sensi dell'art. 163 del TUEL può procedere solo ad impegni relativi a spese correnti.

Identica situazione per le Regioni a norma del punto 8.4 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

25/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Quindi in esercizio provvisorio non si possono impegnare le spese per investimenti, allora non si può approvare il Progetto Esecutivo, e se anche il progetto fosse stato approvato entro dicembre, non si potrà procedere a pubblicare il bando per l'affidamento dei lavori.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

26/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Se poi, come capita spesso, le risorse provengono dall'applicazione dell'avanzo libero, quindi dopo l'approvazione del Conto consuntivo e l'approvazione degli Equilibri di Bilancio, si arriva ad agosto e nella migliore delle ipotesi si riesce a pubblicare il bando nel mese di settembre, cioè un po' troppo tardi per assumere un impegno giuridicamente perfezionato entro il 31 dicembre e poter costituire il FPV che ci consenta di avviare i lavori.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

27/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Insomma, ciò che sembra poco tempo, tutto sommato, cioè i tre mesi (nella migliore delle ipotesi) persi dopo l'approvazione del Progetto Esecutivo, rischiano di innescare un meccanismo di ritardi a catena che portano allo scivolamento della realizzazione delle opere in termini di anni.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

28/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)

Anche in questo caso la soluzione più efficiente ed efficace è quella di apporre il vincolo espropriativo e dichiarare la pubblica utilità, con il PFTE.

Non è vietato, visto che può giustificarsi in ragione di quanto detto prima e applica il principio di cui all'art. 1 comma 1 del D.Lgs. 36/2023.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

29/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica (noto come appalto integrato complesso) richiamato dall'art. 21 dell'Allegato I.7
- ❖ Dilatazione dei tempi per poter bandire la gara in caso di espropriazioni per pubblica utilità (con il Definitivo si poteva procedere nelle more della redazione del progetto esecutivo)
- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

30/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Se questo aspetto assume carattere recessivo in caso di ricorso al procedimento espropriativo urgente, art. 22 del TUE, non lo è nel procedimento ordinario, cioè quello stabilito dall'art. 20. Infatti se non vi sono caratteri di urgenza, ovvero il numero dei **destinatari** della procedura espropriativa sia inferiore a 50, allora sono previste diverse interlocuzioni con tali destinatari della procedura espropriativa.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

31/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Intanto le comunicazioni, tramite semplice raccomandata, di cui all'art. 17: *“Il provvedimento che approva il progetto definitivo [qui dovrà intendersi il progetto esecutivo], ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio”*.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

32/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Poi la notifica con le forme degli atti processuali civili, di cui all'art. 20 comma 1: *“Divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni. L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda”.*

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

33/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

A seguito della notifica dell'indennità di esproprio, ai sensi dell'art. 20 comma 2, *“l'autorità espropriante invita il proprietario e, se del caso, il beneficiario dell'espropriazione a precisare, entro un termine non superiore a venti giorni ed eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa, quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio”*.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

34/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

...ma non finisce così, perché *“valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante, anche avvalendosi [di vari uffici], che intenda consultare, prima di emanare il decreto di esproprio **accerta il valore dell'area** e determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione [...] notificandolo al proprietario con le forme degli atti processuali civili.*

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

35/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

Alla fine di questo lungo processo di interlocuzione con il proprietario, potrebbe risultare che il valore dell'indennità di esproprio risulti modificata, andando ad **incidere, talvolta anche pesantemente, sul quadro economico** e perfino sul progetto, qualora l'incidenza dei costi di esproprio sia tale da indurre l'Amministrazione procedente a **ridimensionare le scelte progettuali o a localizzare diversamente l'opera** per evitare di dover espropriare certe aree particolarmente costose.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

36/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: VINCOLO ESPROPRIATIVO

Progetto Esecutivo DICHIARAZIONE DI P.U.

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

La soluzione a questa criticità sta a monte, cioè alla fase prevista dall'art. 16 del TUE, cioè le "Le modalità che precedono l'approvazione del progetto definitivo". Non deve limitarsi ad un semplice adempimento per soddisfare l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, ma svolgere per intero tutte le funzioni previste dalla norma...

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

37/37

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

REGOLA:

Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica: **VINCOLO ESPROPRIATIVO**

Progetto Esecutivo **DICHIARAZIONE DI P.U.**

Avevamo detto che lo spostamento della dichiarazione di pubblica utilità presenta alcuni problemi:

- ❖ Contraddittorio con gli espropriandi si instaura solo dopo la redazione del Progetto Esecutivo, cioè in una fase in cui il progetto non dovrebbe più essere modificato.

...e cioè:

- ❖ deposito del progetto presso l'ufficio espropriazioni per la consultazione
- ❖ sollecitare osservazioni al progetto da formulare entro 30 giorni
- ❖ chiedere se vi siano frazioni residue di aree da espropriare
- ❖ verificare l'esistenza di altre aree interessate dall'intervento espropriativo

© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

Le fonti normative del procedimento espropriativo

- ❖ Costituzione
- ❖ Trattati dell'Unione europea
- ❖ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo
- ❖ Testo Unico Espropriazioni

Le fonti normative del procedimento espropriativo

1/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

- ❖ La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.
- ❖ La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
- ❖ La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
- ❖ La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

2/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

- ❖ La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.
- ❖ La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
- ❖ La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
- ❖ La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

3/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

- ❖ La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.
- ❖ La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
- ❖ La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
- ❖ La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

4/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

La Costituzione fissa dei principii base:

Le fonti normative del procedimento espropriativo

5/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

La Costituzione fissa dei principii base:

1. I beni economici DEVONO appartenere a qualcuno. L'ordinamento giuridico soffre dell'*horror vacui*.
2. La proprietà può essere solo **pubblica** oppure **privata**. Quindi non viene riconosciuta la **proprietà comune**.
3. Lo Stato riconosce la proprietà privata e la regola attraverso la legge.
4. La proprietà privata è limitata dalla **funzione sociale**.
5. La proprietà privata **può essere espropriata**.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

6/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

La Costituzione fissa dei principii base:

1. I beni economici DEVONO appartenere a qualcuno. L'ordinamento giuridico soffre dell'*horror vacui*.
2. La proprietà può essere solo pubblica oppure privata. Quindi non viene riconosciuta la **proprietà comune**.
3. Lo Stato riconosce la proprietà privata e la regola attraverso la legge.
4. La proprietà privata è limitata dalla **funzione sociale**.
5. La proprietà privata **può essere espropriata**.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

7/10

LIVELLO COSTITUZIONALE:

Art. 42.

La proprietà privata può essere espropriata alle seguenti condizioni:

- ❖ Se lo prevede la legge (riserva di legge)
- ❖ Se viene previsto un indennizzo (non un corrispettivo)
- ❖ Se sussistono motivi di interesse generale

Le fonti normative del procedimento espropriativo

8/10

LIVELLO PARA-COSTITUZIONALE (Art. 11 Cost.):

Trattati dell'Unione Europea

L'art. 6 del **Trattato dell'Unione europea** (TUE), entrato in vigore il 1° dicembre 2009, stabilisce: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

L'art 17 della **Carta dei diritti dell'Unione europea** che afferma: “Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale”

Le fonti normative del procedimento espropriativo

9/10

LIVELLO SUB-COSTITUZIONALE (Art. 117 Cost.):

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)

Il nuovo **art. 117 della Costituzione** prevede: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*.

L'art. 1 del primo **Protocollo aggiuntivo alla Convenzione EDU**: *"1. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. 2. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende"*.

Le fonti normative del procedimento espropriativo

10/10

LIVELLO PRIMARIO E SECONDARIO:

- Testo Unico Espropriazioni - D.P.R. 327 / 2001
- Codice Civile
- Codice Contratti Pubblici - D.Lgs. 36 / 2023
- Legge Urbanistica - L. 1150 / 1942
- Normativa regionale in materia urbanistica
- Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) - D.Lgs. 82 / 2005
- Codice di Procedura Civile
- Disciplina e prassi del Catasto

© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

Le relazioni intercorrenti tra la disciplina urbanistica e le espropriazioni per pubblica utilità

- ❖ Legge Urbanistica - L. 1150/1942
- ❖ Normativa regionale in materia urbanistica
- ❖ Legge n. 1187/1968

Le relazioni con la disciplina urbanistica

1/18

I VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO

Vincolo = Limitazioni legali all'esercizio del diritto di proprietà

Per cogliere compiutamente l'essenza del **vincolo preordinato all'esproprio**, si possono mettere a confronto i requisiti urbanistici per la realizzazione su un'area privata di un'**opera privata** con quelli di un'**opera pubblica**.

- Per la **prima** è richiesta la sola previsione di piano che autorizzi in astratto la sua realizzazione (la pianificazione edilizia/urbanistica generale prevede dei parametri da rispettare e non specifiche indicazioni di edifici realizzare).
- Per la **seconda** è necessario un vincolo di inedificabilità, che impedisca al proprietario privato di modificare l'immobile e comprometta così la futura realizzazione dell'opera pubblica, nonché l'esplicita previsione in concreto di quella specifica opera pubblica all'interno del piano.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

2/18

DURATA DEI VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO

Il vincolo espropriativo, dunque, non ha solo funzione conformativa della proprietà, bensì prelude all'acquisizione dell'immobile alla mano pubblica.

- Ai fini della tutela del proprietario espropriando, il vincolo di inedificabilità ha una durata limitata nel tempo.

L. 1187/1968, Art. 2: *Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a **vincoli preordinati all'espropriazione** od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora **entro cinque anni** dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione.*

Art. 9 co.2 D.P.R. 327/2001: Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

3/18

Ma quali sono i vincoli preordinati all'esproprio?

Nell'attività di delimitazione del campo vincolistico, finalizzata ad una più precisa definizione della natura espropriativa degli stessi, si può procedere prima di tutto con l'individuazione dei vincoli **NON ESPROPRIATIVI** cioè di quei vincoli comunemente detti conformativi.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

4/18

I VINCOLI CONFORMATIVI

- I **vincoli conformativi** sono dunque quelli, in armonia con l'art. 42 della Costituzione, attraverso i quali è previsto che la legge possa determinare delle limitazioni al diritto di proprietà, e quindi anche dello *ius aedificandi*, garantendo l'attuazione dell'interesse pubblico.
- Da altra angolazione, i **vincoli conformativi** si limitano a “dare forma” al contenuto del diritto di proprietà (senza prevederne l'ablazione), sebbene in tal modo, in talune situazioni, venga diminuito l'utile economico che da un dato terreno si può trarre in astratto.

In tal modo si garantisce la funzione sociale della proprietà privata costituzionalmente protetta.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

5/18

I VINCOLI PAESAGGISTICI-AMBIENTALI

- La Corte Costituzionale ha provveduto fin dall'inizio a distinguere tra i vincoli preordinati all'espropriazione e i vincoli relativi ad intere categorie di beni, derivanti (anche) dalla natura specifica del bene considerato, di conseguenza, **non possono essere considerati come vincoli espropriativi**, quelli relativi a beni immobili aventi valore paesistico-ambientale *in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coessenziale le qualità indicate dalla legge*. (Corte costituzionale, sent. 29 maggio 1968 n. 56 e sent. 28 luglio 1995 n. 417).

Le relazioni con la disciplina urbanistica

6/18

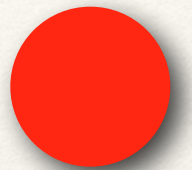
I VINCOLI CONFORMATIVI SECONDO LA CASSAZIONE

Secondo la Corte di cassazione il **carattere conformativo, e non ablatorio**, agli effetti indennitari, dei vincoli di piano non discende, direttamente e necessariamente, dal fatto in sé della loro collocazione nello strumento urbanistico, e non si impone, quindi, esclusivamente in ragione della fonte da cui il vincolo deriva, quanto piuttosto dipende dai requisiti oggettivi, di natura e struttura [...] della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assolta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica: dal che appunto il modo d'essere, "conformato" della proprietà dei beni medesimi. (Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili - sent. 23 aprile 2001 n. 173 punto 1.4 dei motivi di decisione).

Le relazioni con la disciplina urbanistica

7/18

I VINCOLI SICURAMENTE NON ESPROPRIATIVI



- Perciò, **non sono da considerare espropriativi** quei vincoli che prevedono *«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»*
- Ancora, **non sono vincoli espropriativi**, ma conformativi quei vincoli in cui pur essendo pubblica la funzione dell'intervento, sia irrilevante la qualità pubblica o privata del soggetto attuatore, essendo accettabile anche l'iniziativa economica privata. **Non sono perciò preordinate all'espropriazione quelle destinazioni, anche di contenuto specifico, realizzabili ad iniziativa privata.**

Le relazioni con la disciplina urbanistica

8/18

I VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO

Ma quali sono le destinazioni, anche di contenuto specifico, realizzabili ad iniziativa privata?

Le relazioni con la disciplina urbanistica

9/18

I VINCOLI CONFORMATIVI

Sono **vincoli conformativi** e non espropriativi, senza pretesa di completezza:

- quelli che impongono fasce di rispetto stradale, cimiteriale, ferroviaria, dei corsi e specchi d'acqua;
- tutti quelli che definiscono in via astratta e generale le possibilità edificatorie, anche in negativo, connesse con il diritto dominicale;
- le aree destinate a verde pubblico attrezzato, le aree destinate ad attrezzature sportive, le aree di sosta per i veicoli;
- centri per la distribuzione commerciale, le aree destinate a strutture sanitarie o scolastiche;

in breve, tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

10/18

MA ALLORA QUALI SONO I VINCOLI ESPROPRIATIVI?

Nel superare tutto quello che non è vincolo espropriativo, può sorgere un senso di maggiore incertezza a causa dell'ampiezza della categoria dei vincoli che non presuppongono necessariamente la procedura espropriativa.

Le relazioni con la disciplina urbanistica

11/18

I VINCOLI CONFORMATIVI SONO LA "REGOLA"

- Cassazione civile sez. I, 30/08/2024, n.23383: *“La distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi **dipende dalla finalità in concreto** dell’atto di pianificazione. Se riguarda una zonizzazione generale del territorio, incidendo su una generalità di beni, il vincolo è conformativo, **se, invece, riguarda solo un vincolo specifico per un’opera pubblica, è preordinato alla relativa espropriazione e non incide sulla qualificazione dell’area.**”*

I VINCOLI NON CONFORMATIVI L'ECCEZIONE

Le relazioni con la disciplina urbanistica

12/18

**I VINCOLI CONFORMATIVI SONO LA "REGOLA"
e rilevano ai fini dell'indennità (art. 42.2 Cost.)**

**I VINCOLI NON CONFORMATIVI L'ECCEZIONE
e non rilevano ai fini dell'indennità (art. 42.3 Cost.)**

Le relazioni con la disciplina urbanistica

13/18

I VINCOLI CONFORMATIVI SONO LA "REGOLA"
e rilevano ai fini dell'indennità (art. 42.2 Cost.)

I VINCOLI NON CONFORMATIVI L'ECCEZIONE
e non rilevano ai fini dell'indennità (art. 42.3 Cost.)



vincoli sostanzialmente espropriativi



vincoli espropriativi

Le relazioni con la disciplina urbanistica

14/18

I VINCOLI SOSTANZIALMENTE ESPROPRIATIVI

Diversi dai vincoli espropriativi sono i vincoli sostanzialmente espropriativi

Se i vincoli (di qualsiasi natura) sono talmente pregnanti da sottrarre qualsiasi utilità alla proprietà privata, allora sono **sostanzialmente espropriativi** (art. 32.1 e art. 39.1 TUES). In questo caso il vincolo non può essere considerato di durata indefinita, ma deve avere una durata (art. 9 TUES) oppure deve essere indennizzato. Ne è un esempio quello delle servitù militari.

In pratica un vincolo sostanzialmente espropriativo, pur non essendo preordinato all'esproprio, svuota di contenuto il diritto di proprietà e da il diritto ad una indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto

Le relazioni con la disciplina urbanistica

15/18

I VINCOLI SOSTANZIALMENTE ESPROPRIATIVI

Nel 1966 la Corte costituzionale scolpiva un principio tutt'ora indiscusso:

*Che cosa debba intendersi per espropriazione ai sensi del terzo comma dell'art. 42 risulta dal confronto di questa norma con i due commi precedenti dello stesso articolo. Con il primo comma e con la prima parte del secondo comma, si afferma, in correlazione con altri articoli, quali precipuamente il 41, il 43 ed il 44, il principio che l'istituto della proprietà privata é **garantito**; con la seconda parte del secondo comma si enuncia che la legge ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti; nel terzo comma si prevede che la proprietà **può essere espropriata, salvo indennizzo**. Ciò comporta che la determinazione dei modi di acquisto e di godimento e dei limiti, volta, come deve essere, a regolare l'istituto della proprietà privata, [...] non può violare la garanzia accordata dalla Costituzione al diritto di proprietà, sopprimendo l'istituto della proprietà privata o negando ovvero comprimendo singoli diritti senza indennizzo. La logica del sistema impone di considerare che la violazione della garanzia si avrebbe non soltanto nei casi in cui fosse posta in essere una traslazione totale o parziale del diritto, ma anche nei casi in cui, pur restando intatta la titolarità, il diritto di proprietà venisse annullato o menomato senza indennizzo.*

Le relazioni con la disciplina urbanistica

16/18

I VINCOLI ESPROPRIATIVI SECONDO LA CASSAZIONE

Il **vincolo espropriativo** per essere valido ed efficace deve essere di natura urbanistica e deve immancabilmente prevedere la localizzazione di un'opera pubblica. Per dirla secondo una definizione della Corte di Cassazione i vincoli espropriativi sono *vincoli particolari, incidenti su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione puntuale (con indicazione empiricamente, per ciò, detta "lenticolare") di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può coesistere con la proprietà privata ma ne esige la traslazione in favore dell'ente pubblico, deve allora convenirsi che si tratti di vincolo sostanzialmente preordinato all'espropriazione.*

- Non risponde a questo concetto una generica previsione di un certo numero di parcheggi da realizzare in centro storico rinvenibile in un piano per i parcheggi, anche quando fosse allegato ad una pianificazione generale, in quanto mancante della localizzazione puntuale dell'opera pubblica.

17/18

I VINCOLI ES



Le relazioni con la disciplina urbanistica

18/18

I VINCOLI ESPROPRIATIVI SECONDO LA CASSAZIONE

- ❖ I vincoli di natura espropriativa prevedono nei documenti di pianificazione generale l'indicazione della “specifica opera pubblica”.
- ❖ I vincoli di natura espropriativa devono comprimere il diritto di proprietà in maniera insostenibile impedendo la realizzazione di opere private.
- ❖ I vincoli conformativi, invece, indicano una “zonizzazione” e prescindono dalla effettiva realizzazione dell'opera pubblica.
- ❖ I vincoli confermativi non tengono conto della singola proprietà, ma si rivolgono ad una massa indifferenziata di proprietari.

...alcune precisazioni

1/2

PIANI CHE COMPORTANO L'APPOSIZIONE DEL VINCOLO

Ai fini dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio è bene precisare che il Testo Unico si riferisce esclusivamente ai **Piani Urbanistici Generali**. Mentre attribuisce ai piani attuativi (particolareggiati, di lottizzazione, di zona, per gli insediamenti produttivi) la funzione di dichiarare la pubblica utilità.

Pertanto se dalla predisposizione di un piano particolareggiato, o altro piano attuativo, dovesse sorgere la necessità di procedere con un'espropriazione per pubblica utilità, sarà necessario apportare una variante al PRG o avviare una procedura di apposizione del vincolo espropriativo.

...alcune precisazioni

2/2

L'ESPROPRIO PER LE INFRASTRUTTURE LINEARI

Tra gli elementi essenziali dei piani urbanistici generali, così come definiti dall'art. 7 della L. 1150/1942, sono contemplate *le aree da riservare [...] ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale*. Questo significa che nel PRG devono essere riportate le "aree" nelle quali andranno localizzati gli impianti di interesse collettivo.

Per soddisfare le esigenze della pianificazione urbanistica e garantire la realizzazione degli impianti lineari, dovranno essere indicate dei CORRIDOI (compendenti l'ingombro della viabilità e delle fasce di rispetto) entro le quali dovranno essere localizzati materialmente gli impianti.

Solo successivamente, con la progettazione della viabilità, verrà apposto il vincolo espropriativo.



© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

Casi pratici & Quaestiones

Webinar 6 dicembre 2024

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

1/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Si fa riferimento al caso in cui il finanziamento statale/regionale sia stato concesso per lo sviluppo della sola progettazione, senza certezza dell'ottenimento dei finanziamenti per la realizzazione delle opere e per il pagamento delle relative indennità di esproprio.

Quali adempimenti previsti dal DPR 327/2001 si devono porre in essere e quali, al contrario, non è opportuno attuare nella fase progettuale (al fine di non incorrere in contenziosi/ricieste di risarcimento da parte dei proprietari dei terreni interessati dall'esproprio) e che possono essere rinviati al momento del reperimento delle risorse per la realizzazione delle opere e per il pagamento delle indennità di esproprio.

Ci si riferisce, in particolare, agli adempimenti previsti dagli artt. 11, 16, 17 e 49 del DPR 327/2001 e a quelli relativi all'approvazione della variante urbanistica.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

2/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Si tratta di una di quelle situazioni che **non sono codificate dal Codice dei contratti Pubblici, né dal T.U.E.**, in quanto la progettazione (affidata all'esterno e dunque pagata con soldi pubblici) senza la previsione della realizzazione delle opere è fortemente stigmatizzata dalla Corte dei Conti, non escludendo danno erariale in caso di mancata realizzazione dell'opera.

La Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo della Regione Lombardia - con la Delib. 270/2021, ha evidenziato che *“gli attuatori di opere, per le quali deve essere realizzata la progettazione, possono avviare [...], le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione, a condizione che quest'ultime abbiano l'adeguata copertura finanziaria, attengano alla realizzazione di opere pubbliche di interesse generale, aventi una ragionevole e probabile fattibilità sia in termini tecnici che finanziari, e venga rispettato il principio di autosufficienza dell'amministrazione”*.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

3/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Con la L. 23 febbraio 2024, n. 18 viene apportata una significativa modifica all'art. 1 co.1 del D.L. n. 32/2019 (Decreto sblocca cantieri), eliminando l'iniziale limitazione temporale della norme che prevede: *“A decorrere dall'anno 2019 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione”*. Tale norma non si applica alle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, alle infrastrutture ferroviarie e di edilizia giudiziaria e penitenziaria.

Il D.L. 32/2019 prevedeva anche un decreto ministeriale per definire le modalità di analisi e di monitoraggio delle attività progettuali, anche al fine della successiva verifica del livello di realizzazione degli interventi per i quali è stata svolta la progettazione senza finanziamento delle opere.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

4/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Ancora la Corte dei conti dopo il D.L. 32/2019: *“La finalità del legislatore è chiaramente quella di dare la possibilità agli enti attuatori di disporre – pur nel rispetto dei principi di buona e sana amministrazione [...] – di un “parco progetti” che permetta di accedere ai finanziamenti esterni, spesso non intercettati dalle amministrazioni pubbliche proprio per l’assenza anche di un livello minimo di progettazione cantierabile”*. Gli incarichi in oggetto, prosegue la Corte dei conti, devono ritenersi ammissibili, ove, **motivatamente**, l’ente dimostri l’assenza e/o l’insufficienza di personale tecnico interno che possa provvedervi e che esso non sia fine a sé stesso, bensì strumentale alla realizzazione di opere di interesse generale, aventi una probabile e ragionevole fattibilità sia in termini tecnici che finanziari.

“Ciò quale condizione minima e imprescindibile per il conferimento di un incarico di progettazione, al fine di evitare una spesa di denaro pubblico inutile [...] determinata da comportamenti non rispettosi del più generale criterio di diligenza che deve sempre caratterizzare l’agere pubblico”.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

5/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Quale è il punto?

Intanto si pone il problema di finanziare una progettazione che per essere pagata (al professionista esterno) deve essere verificata e approvata e se l'importo dei lavori è superiore alla soglia europea la verifica deve essere svolta da un soggetto esterno, e perciò altre centinaia di migliaia di euro per l'acquisizione del servizio, che vanno ad aggiungersi alla possibile contestazione di danno erariale.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

6/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Quale è il punto?

Intanto si pone il problema di finanziare una progettazione che per essere pagata (al professionista esterno) deve essere verificata e approvata e se l'importo dei lavori è superiore alla soglia europea la verifica deve essere svolta da un soggetto esterno, e perciò altre centinaia di migliaia di euro per l'acquisizione del servizio, che vanno ad aggiungersi alla possibile contestazione di danno erariale.

La soluzione più ovvia, e suggerita tra le righe dalla Corte dei conti, è quella di **affidare la progettazione all'interno** e, eventualmente, pagare un servizio esterno di supporto alla progettazione per gli aspetti che i progettisti interni non sono in grado di affrontare, costa meno perché devono essere pagate solo le voci di parcella effettivamente necessarie, e inoltre non è necessario procedere alla verifica e all'approvazione fino al completo finanziamento di opera ed espropri.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

7/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Un ulteriore problema potrebbe sorgere dalla modifica proposta in Consiglio dei Ministri di Decreto correttivo e integrativo al D.Lgs. 36/2023 che prevede: “dopo il comma 3 [dell’art. 17] è inserito il seguente: “3-bis. L’allegato I.3 indica il termine massimo che deve intercorrere tra l’approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara o l’invio degli inviti a offrire.”.

Come si potrà conciliare una norma che prevede la possibilità di redigere un progetto senza finanziamento e una norma acceleratoria che fissa dei termini per la pubblicazione del bando di gara, oltre i quali si configura il silenzio inadempimento e rileva al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede (art. 17 comma 3)?

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

8/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

Se invece si deve **necessariamente procedere ad un affidamento esterno**, e quindi alla verifica e all'approvazione del progetto, lo si fa ai soli fini del pagamento della **parcella**, senza imbarcarsi in attività amministrative di apposizione del vincolo o di dichiarazione di pubblica utilità.

Per correttezza del procedimento amministrativo, preliminarmente all'approvazione del progetto, si invia la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 e 8 della 241/1990 a tutti gli interessati (che coincideranno con tutti i futuri espropriandi) stimolando le loro osservazioni... rimandando al finanziamento delle opere l'avvio del procedimento di apposizione del vincolo (art. 11), di approvazione del progetto che dichiara la pubblica utilità (art. 16) e di comunicazione di avvenuta approvazione del progetto (art. 17).

Per quanto riguarda l'art. 49 non serve fino alla realizzazione delle opere, mentre si può procedere tranquillamente ad utilizzare l'art. 15 ai fini della progettazione.

Le relazioni con la disciplina sui lavori pubblici

9/9

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE (Art. 41 D.Lgs. 36/2023):

CASO PRATICO

In sintesi...

senza finanziamento non bisogna mettere in campo nessuna procedura espropriativa o preliminare ad essa, è inutile e dannosa...

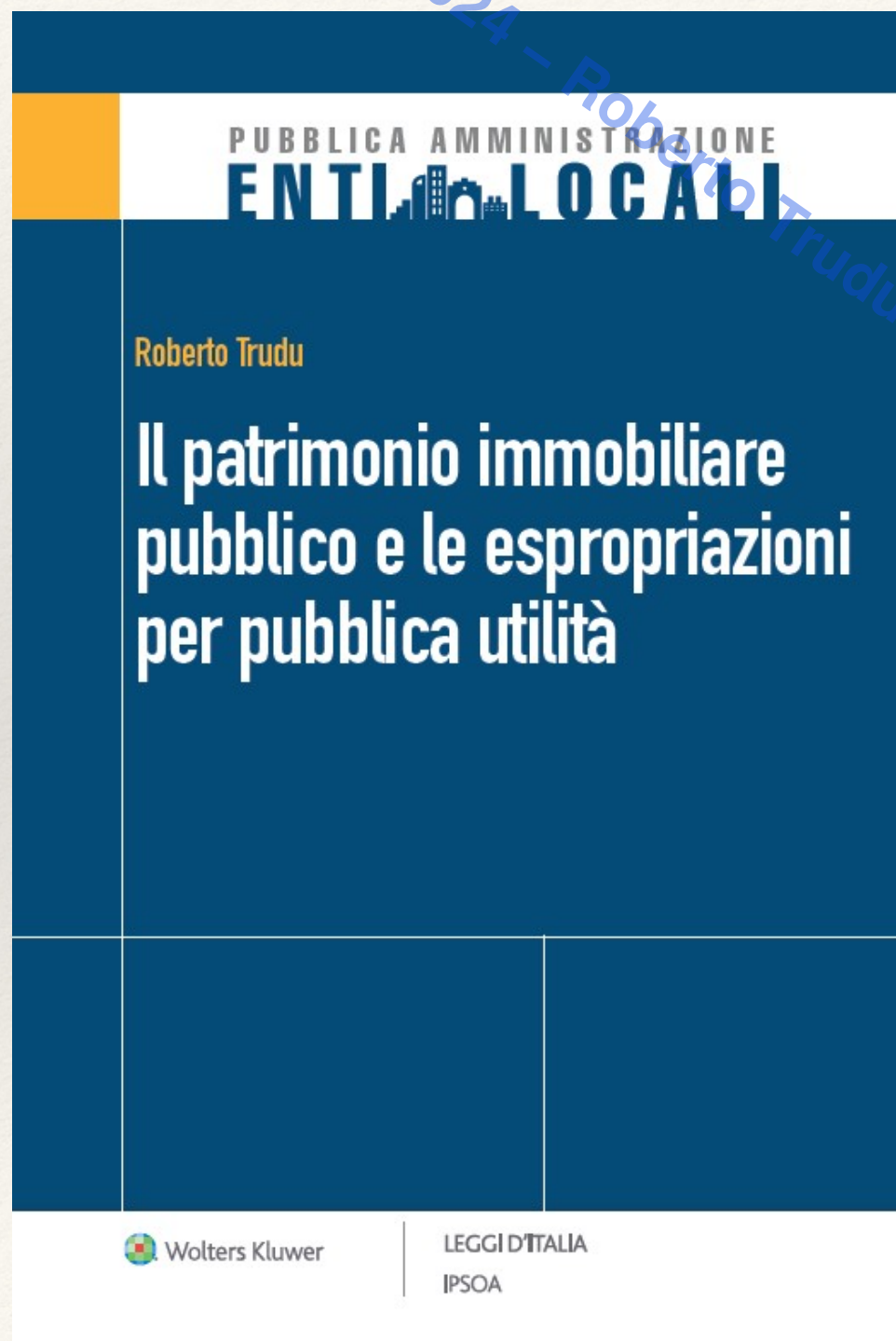
- ❖ È fonte di ulteriori spese
- ❖ Limita il tempo utile per la procedura espropriativa
- ❖ Potrebbe essere fonte di risarcimento dei danni da reiterazione del vincolo espropriativo

eBook

Il patrimonio immobiliare pubblico e le espropriazioni per pubblica utilità

IPSOA - LEGGI D'ITALIA

Anno 2017





© 2016–2024 – Roberto Trudu – Tutti i diritti del presente documento sono riservati

Buona serata! ...ci vediamo venerdì

Webinar 6 dicembre 2024

© 2016-2024 - Roberto Trudu - Tutti i diritti del presente documento sono riservati

Disclaimer:

I contenuti del presente documento possono essere liberamente utilizzati e divulgati dai partecipanti al Convegno organizzato dal Consiglio Nazionale Ingegneri per soli motivi di studio e lavoro.

E' altresì vietato, senza l'autorizzazione del titolare dei diritti, l'utilizzo e la riproduzione per finalità diverse da quelle indicate, quali pubblicazioni, presentazioni, seminari, convegni e altre forme di diffusione o utilizzo in presenza di più persone, ovvero se destinate, mediante qualsiasi mezzo fisico o informatico, alla fruizione da parte di più persone.
