

EFFICIENTAMENTO E INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

In sede di audizione informale, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 35 del 2023, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (C. 1067 Governo), il rappresentante di Geoconsult Service srl, ing. Luigi Arduini, e il dott. Paolo Loro, direttore della rivista giuridica Esproprionline, evidenziano la **urgente necessità di modernizzare ed efficientare la procedura di espropriazione per pubblica utilità**, la quale, a vent'anni dall'entrata in vigore del d.P.R. 327/2001, che ha fondamentalmente ricalcato la legge 2359/1865 (quando ancora le notifiche dei decreti si effettuavano *a cavallo...*) palesa ormai in modo estremamente evidente gravissimi limiti operativi nel quadro delle esigenze operative attuali.

Nel 2017 fu studiato e redatto un importante progetto di riforma del d.P.R. 327/2001 da parte delle principali autorità esproprianti italiane, promosso e coordinato dal CNCPE (Coordinamento Nazionale delle Commissioni Provinciali Espropri), che entrava nel dettaglio e si proponeva di risolvere tutte le criticità dell'espropriazione e che si ritiene debba essere al più presto ripreso in considerazione e attualizzato. Tra le tante innovazioni ivi contenute, ci si limita, in questa sede, ad evidenziare la **rivoluzione informatica** rispetto alla fase più complicata della procedura, le **notifiche**, previste a più riprese e per numerosi atti.

L'informatizzazione delle procedure espropriative è di per sé fondamentale, non essendo possibile ormai fare diversamente e risultando le amministrazioni sostanzialmente sprovviste di gestioni informatiche strutturate e razionali dei flussi procedurali espropriativi. Al di là di questo, uno dei problemi principali dell'espropriazione riguarda la **difficoltà di perfezionare le notifiche cartacee** mediante il tradizionale iter degli ufficiali giudiziari, i quali a loro volta si appoggiano al servizio postale, quando vi sia un elevato numero di destinatari delle procedure, come nel caso del Ponte di Messina, fatto che comporta inevitabilmente un elevato tasso di irreperibili e sconosciuti, per i quali vigono tuttora in materia espropriativa gli articoli 140 e seguenti del codice di procedura civile, del tutto ingestibili in caso di procedure massive.

Nel progetto del 2017, in particolare, furono proposte modalità di notifica o comunicazione di ogni atto della procedura espropriativa mediante *modalità telematiche* (**cassetto e fascicolo online** di cui all'art. 6 comma 11 nella proposta di riforma del d.P.R. 327/2001).

La **riduzione dei costi** sia in termini di spese che di incombenze materiali sarebbe cospicua, sicuramente tale da poter configurare l'erogazione di un *contributo di dematerializzazione* agli espropriandi nel caso si decida di rimettere alla loro cooperazione l'attivazione del cassetto online.

Nel *cassetto online* viene effettuato lo **scambio di comunicazioni e documenti** tra l'ufficio per le espropriazioni e i destinatari del procedimento, in luogo della trasmissione cartacea, con effetto equipollente alle notifiche. Il cassetto online comporta immediatezza delle comunicazioni tra pubblica amministrazione e

cittadino destinatario della procedura espropriativa, nonché facilità di reperimento e archiviazione razionale degli atti del procedimento.

Nel *fascicolo online* vengono **pubblicati gli avvisi** di avvio del procedimento, le informazioni e la documentazione di interesse generale relative a ciascun procedimento: esso innalza il livello di trasparenza e semplifica l'accesso agli atti da parte degli interessati.

Sempre a proposito delle problematiche relative all'individuazione dei destinatari delle procedure e al dialogo istituzionale con gli stessi fu anche opportunamente proposta la creazione di una **banca dati degli sconosciuti e degli irreperibili** che dovrebbe essere adeguatamente implementata con i dati dell'anagrafe tributaria, a cui tutte le amministrazioni esproprianti dovrebbero avere accesso incondizionato.

Così come dovrebbero essere snelliti, deburocratizzati e informatizzati gli accessi da parte delle autorità esproprianti alle banche dati catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari, nonché le modalità di trascrizione dei decreti di esproprio, giacché, da un lato, la procedura espropriativa va diretta nei confronti dei proprietari catastali e non dei proprietari effettivi, e, dall'altro, pagamenti e depositi dipendono dall'esistenza di diritti di terzi per i quali è necessaria una efficiente consultazione dei registri immobiliari.

14 aprile 2023

Ing. Luigi Arduini Dr. Paolo Loro

Si ritiene utile riportare di seguito alcuni stralci del progetto del CNCPE del 2017, che possono essere messi alla base di un necessario quanto ormai improcrastinabile ammodernamento del d.P.R. 327/2001.

*Articolo 3-bis d.P.R. 327/2001
Modalità di consegna degli atti*

1. Le modalità di consegna degli atti previste dal presente testo unico sono la notifica, la lettera raccomandata con avviso di ricevimento, il deposito nel cassetto online di cui all'articolo 6, comma 11, secondo le modalità stabilite con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Quest'ultima è l'unica forma ammessa quando sia stato attivato il cassetto online. Quando non sia stato attivato il cassetto online, e non sia espressamente richiesta la notifica, si procede tramite raccomandata con avviso di ricevimento o posta elettronica certificata. Quando sia prevista la notifica, essa deve essere effettuata, a scelta dell'Autorità espropriante, nei modi e nelle forme degli atti processuali civili ovvero degli atti amministrativi, secondo la disciplina loro propria, salvo quanto diversamente stabilito dai commi 3 e seguenti del presente articolo.

2. I luoghi di consegna sono: il luogo di residenza, il luogo di dimora conosciuta, il luogo del domicilio fiscale. Le comunicazioni possono essere espletate contemporaneamente in diversi luoghi di consegna riconducibili ad uno stesso soggetto.

3. Le autorità esproprianti, anche delegate, i promotori dell'espropriazione e i beneficiari dell'esproprio hanno libero e gratuito accesso ai dati dell'anagrafe tributaria per le finalità di cui al presente articolo.

4. Ove non sia possibile eseguire la consegna dell'atto del procedimento espropriativo per rifiuto del destinatario, la consegna si considera avvenuta.

5. Ove non sia possibile eseguire la consegna dell'atto del procedimento espropriativo per incapacità del destinatario o di altro soggetto di cui all'articolo 139 c.p.c., del tentativo di consegna viene data notizia nel fascicolo online, e mediante pubblicazione, per

dieci giorni, sul sito internet ovvero, se non presente, sull'albo pretorio, del Comune dove è avvenuto il tentativo di consegna. Tali adempimenti assolvono all'obbligo di comunicazione.

6. Ove non sia possibile eseguire la consegna dell'atto del procedimento espropriativo per assenza del destinatario in tutti i luoghi di consegna previsti dal comma 2, del tentativo di consegna viene data notizia nel fascicolo online, e mediante pubblicazione, per dieci giorni, sul sito internet ovvero, se non presente, sull'albo pretorio, del Comune, o dei Comuni, dove è avvenuto il tentativo di consegna;

7. Ove non sia possibile eseguire la consegna dell'atto del procedimento espropriativo per irreperibilità del destinatario in tutti i luoghi di consegna previsti dal comma 2, previa attestazione di tale circostanza da parte del responsabile del procedimento espropriativo, del tentativo di consegna viene data notizia nel fascicolo online, e mediante pubblicazione, per dieci giorni, sul sito internet ovvero, se non presente, sull'albo pretorio, del Comune, o dei Comuni, dove è avvenuto il tentativo di consegna, nonché sul sito internet ovvero, se non presente, sull'albo pretorio, del Comune dove è ubicato il bene da espropriare, ove diverso. Tali adempimenti assolvono all'obbligo di comunicazione.

8. Ove non siano conosciuti la residenza, la dimora e il domicilio fiscale del destinatario, previa attestazione di tale circostanza da parte del responsabile del procedimento espropriativo, la consegna è sostituita da un avviso nel fascicolo online, e mediante pubblicazione, per dieci giorni, sul sito internet del Comune dove è ubicato il bene da espropriare, ove diverso e, se conosciuti, del Comune dell'ultima residenza, dimora o domicilio e del luogo di nascita del destinatario.

9. Ove il destinatario risulti deceduto, o risulti avente una data di nascita che ne faccia presumere il decesso, e non siano trascritte nei registri immobiliari denunce di successione, le comunicazioni e notificazioni degli atti della procedura espropriativa vanno inviate ai successibili di cui all'art. 565 del codice civile, individuati sulla base di certificati di stato di famiglia. Ove non sia possibile individuare o rintracciare i successibili, il responsabile del procedimento, provvede nei confronti del proprietario secondo i registri catastali o dei suoi successori sconosciuti, ai sensi del comma precedente.

Articolo 6 d.P.R. 327/2001
Regole generali sulla competenza

(omissis)

11. L'ufficio per le espropriazioni cura un apposito spazio internet, a libero accesso, denominato "fascicolo online", e può creare, inoltre, un ulteriore spazio ad accesso riservato, denominato "cassetto online". Nel primo vengono pubblicati gli avvisi di avvio del procedimento, le informazioni e la documentazione di interesse generale relative a ciascun procedimento. Nel secondo viene effettuato lo scambio di comunicazioni e documenti tra l'ufficio per le espropriazioni e i destinatari del procedimento, in luogo della trasmissione cartacea, con effetto equipollente alle notifiche.

12. Con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono definite le modalità di attuazione dei due precedenti commi, ivi compreso il regime transitorio e la previsione di incentivi.

Art. 4 D.M. attuativo
Fascicolo online

1. L'ufficio per le espropriazioni si avvale di uno spazio internet, suddiviso in una parte liberamente accessibile al pubblico, e in una parte ad accesso riservato. Nella parte a libera consultazione, denominata "fascicolo online", vengono pubblicati:

a) una relazione sull'identificazione dei soggetti attivi dell'espropriazione, con allegazione degli eventuali atti di delega dei poteri espropriativi e dei provvedimenti di assegnazione delle funzioni di dirigente dell'ufficio per le espropriazioni e di responsabile del procedimento espropriativo e di esperto espropriatore, ai sensi dell'articolo 6 del TUEs;

b) il provvedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio;

c) il provvedimento di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera o dell'intervento;

d) il piano particellare di esproprio, completo di parte grafica e descrittiva;

e) la relazione sommaria dell'opera pubblica, la quale indichi la natura e lo scopo delle opere da eseguire;

f) l'elaborato planimetrico d'insieme dell'opera pubblica nelle varie fasi della progettazione;

g) gli eventuali nulla osta, autorizzazioni o agli altri atti di assenso, previsti dalla normativa vigente;

h) la relazione contenente i criteri di calcolo degli oneri di esproprio con allegata sovrapposizione planimetrica del sedime degli espropri con le zone territoriali omogenee previste dall'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444;

i) gli avvisi di avvio del procedimento, ai sensi degli articoli 11 e 16 del TUEs;

j) gli avvisi ai proprietari catastali, irreperibili, sconosciuti, o ai loro successori sconosciuti, ai sensi dell'articolo 3 comma 4, del TUEs, come meglio precisato dall'articolo 8 del presente decreto;

k) i decreti di accesso, sospensione, occupazione, esproprio;

l) le ordinanze di pagamento e di deposito, ai sensi dell'articolo 26 del TUEs;

m) il decreto di avvio della fase espropriativa successiva alla dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 17, comma 1 bis;

n) la dichiarazione di conclusione del procedimento espropriativo, ai sensi dell'articolo 8, comma 3.

2. Il fascicolo online può essere costituito presso il sito istituzionale dell'Autorità espropriante, oppure presso altri soggetti pubblici o privati, che forniscano tale servizio telematico, ai sensi del successivo articolo 7, comma 1.

Art. 5 D.M. attuativo

Cassetto online

1. La parte ad accesso riservato dello spazio internet di cui all'articolo precedente, denominata "cassetto online", è destinata allo scambio di comunicazioni e documenti tra l'ufficio per le espropriazioni e il singolo espropriando od espropriato. Possono accedervi, mediante credenziali personali riservate, esclusivamente il dirigente dell'ufficio espropriazioni, il responsabile del procedimento, o loro delegati, l'esperto espropriatore, il beneficiario dell'espropriazione, il singolo espropriando od espropriato, o suo delegato.
2. Qualora gli avvisi di avvio del procedimento di cui agli articoli 11 e 16 del TUEs siano comunicati personalmente, debbono contenere l'invito ad avanzare l'eventuale richiesta di avvalersi del cassetto online, che gli interessati possono effettuare entro il termine previsto dall'articolo 16, comma 10 del TUEs. L'invito deve esplicitare la spettanza del contributo di dematerializzazione previsto dall'articolo seguente. Quando gli avvisi di cui agli articoli 11 e 16 del TUEs siano effettuati mediante pubblicazioni impersonali, l'invito di cui sopra viene inserito nella comunicazione personale prevista dall'articolo 17, secondo comma, del TUEs ove viene fissato il termine per la presentazione della richiesta.
3. Nella richiesta di cui al comma precedente, gli interessati comunicano il proprio indirizzo p.e.c. tratto da pubblici elenchi ai sensi dell'art. 3-bis della legge 21 gennaio 1994 n. 53 e ss.mm.ii.. L'ufficio per le espropriazioni è tenuto a fornire il suddetto indirizzo gratuitamente a coloro che ne siano privi, per l'intera durata del procedimento.
4. Dopo la richiesta dell'espropriando, il cassetto online deve essere tempestivamente attivato dall'ufficio per le espropriazioni, e ogni comunicazione o documentazione viene inviata all'interessato mediante pubblicazione sul cassetto online, in luogo della trasmissione tradizionale in forma cartacea. In mancanza di attivazione del cassetto online, il costo di ogni comunicazione avvenuta in forma cartacea può costituire danno erariale.
5. L'ufficio per le espropriazioni deposita senza indugio nel cassetto online i documenti di cui all'articolo 3, comma 2, del TUEs, non appena disponibili, nonché ogni altro documento, pertinente rispetto al procedimento espropriativo, di cui il soggetto interessato dalla procedura espropriativa abbia fatto puntuale richiesta mediante il procedimento di accesso agli atti, vagliata positivamente ai sensi della normativa vigente. Nel cassetto online sono inoltre depositati tutti i documenti trasmessi, in qualunque modo, dal soggetto interessato dalla procedura espropriativa all'ufficio per le espropriazioni. Gli atti e i provvedimenti amministrativi depositati nel cassetto online devono rappresentare gli originali nella loro versione ufficiale e definitiva.
6. Il deposito di un documento o di una comunicazione nel cassetto online equivale alla loro formale consegna alla controparte. All'atto del deposito viene automaticamente generato e trasmesso via p.e.c. un avviso alla controparte, al quale può essere direttamente allegato il documento o la comunicazione, ove possibile. Tale avviso assolve ad ogni modalità di comunicazione personale o impersonale prevista nel TUEs, ed in particolare alla notifica. La notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, nel momento in cui viene generata la ricevuta di accettazione prevista dall'articolo 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e, per il destinatario, nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna prevista dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. In caso di avviso di non accettazione o di mancata consegna, occorre procedere con la ordinaria modalità di comunicazione prescritta dal TUEs.
7. L'effetto del deposito nel cassetto online si produce unicamente nei confronti di chi abbia chiesto o accettato di avvalersene, salvo quanto previsto dall'articolo 6 comma 4 e seguenti del TUEs.
8. I documenti depositati nel cassetto online sono acquisiti in formato digitale pdf o immagine (gif, jpeg, png). Essi non sono modificabili, sostituibili o rimuovibili, e rimangono sempre disponibili e scaricabili, per l'espropriato, almeno fino a un anno successivo alla conclusione del procedimento espropriativo, e per l'ufficio per le espropriazioni, con funzione di archivio, almeno fino al quinto anno successivo alla conclusione del procedimento espropriativo.
9. Il cassetto online può essere costituito presso il sito istituzionale dell'Autorità espropriante, oppure presso altri soggetti pubblici o privati, che forniscano tale servizio telematico, ai sensi del successivo articolo 7, comma 1.
10. Le procedure espropriative che si avvalgono del cassetto online godono dell'esenzione assoluta dalle imposte di bollo, di registro, ipotecaria, catastale, tassa ipotecaria, tributo speciale catastale, per i primi 5 anni dall'entrata in vigore del presente decreto.

Art. 6

Contributo di dematerializzazione

1. All'espropriando che faccia tempestiva richiesta di avvalersi del cassetto online, è riconosciuto un contributo di dematerializzazione, che sarà pagato congiuntamente all'indennità di espropriazione, a prescindere dall'entità della stessa. Tale contributo spetta anche se, per qualunque ragione, non venga rispettato quanto stabilito dal comma 4 del precedente articolo 5.
2. L'entità del contributo di dematerializzazione è stabilita dall'esperto dell'espropriazione prima dell'approvazione del progetto definitivo, sulla base di una griglia di risparmi conseguibili determinata periodicamente dal (...).
3. Il contributo di dematerializzazione va fatto gravare sugli oneri di realizzazione dell'opera pubblica rispetto alla quale il procedimento espropriativo è strumentale.