

**ESPROPRIONLINE**

collana a cura di **PAOLO LORO**

espropriazione per pubblica utilità

**PL17**

**SABRINA BOLLINO**

# la dichiarazione di pubblica utilità

**EXEO** edizioni 

**GUIDE OPERATIVE**

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-61-1

**ESPROPRIONLINE**

collana a cura di **PAOLO LORO**

espropriazione per pubblica utilità

**PLI7**

**SABRINA BOLLINO**

# la dichiarazione di pubblica utilità

**EXEO** edizioni 

**GUIDE OPERATIVE**

pubblicazioni professionali

**ISBN** formato pdf: 978-88-97916-61-1



fax: 049 9710328 email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it) sito internet: [www.exeo.it](http://www.exeo.it)

---

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati.

**È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.**

edizione: luglio 2013

prezzo: € 30,00 (IVA compresa, vigente a metà giugno 2013)

autore: SABRINA BOLLINO, laureata in giurisprudenza

collana: ESPROPRIOnline, a cura di PAOLO LORD - numero in collana: 9

materia: espropriazione per pubblica utilità

tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf

codice prodotto: PL17 | ISBN: 978-88-97916-61-1

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698

c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa:

via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

## Descrizione dell'opera

*La presente opera nasce con l'intento di analizzare nel dettaglio la seconda fase del procedimento espropriativo identificata dalla dichiarazione di pubblica utilità, scoprendo, oltre alle disposizioni normative previste nel d.p.r. n. 8 giugno 2001 n. 327, il testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, la sua natura giuridica e i suoi effetti.*

*Per raggiungere siffatto obiettivo è necessario partire dalla definizione del provvedimento finale che conclude il procedimento espropriativo ovvero dal decreto di esproprio, il quale rappresenta un atto amministrativo appartenente alla categoria dei provvedimenti ablatori a carattere reale, il cui fine si riversa nella sottrazione ad un soggetto privato e, in taluni casi, ad un soggetto di diritto pubblico, della proprietà o del possesso di un determinato bene mobile o immobile o, ancora, di altra utilitas per motivi di interessi generali, dietro corresponsione di una somma di denaro a titolo di indennizzo. Si tratta, cioè, di un provvedimento che, sebbene diretto ad incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario, non ha intenti punitivi, ma rappresenta, piuttosto, uno strumento indispensabile per il bene della collettività perché consente la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, assicurando, allo stesso tempo, una qualche forma di ristoro per il privato che sopporterà l'esercizio di un potere diretto ad incidere sul più sacro e inviolabile dei diritti patrimoniali, ovvero sul diritto di proprietà.*

*A tal fine, per addivenire ad una corretta ed equilibrata espropriazione per pubblica utilità, ovvero ad un'espropriazione che sia il frutto di un giusto e proporzionato bilanciamento degli interessi pubblici (la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità) e privati (la tutela del diritto di proprietà) l'ordinamento giuridico predispone un procedimento amministrativo che individua tre momenti fondamentali per l'emanazione del decreto di esproprio: la previsione dell'opera da realizzare nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, accompagnata dal vincolo preordinato all'esproprio apposto sul bene da espropriare; la dichiarazione di pubblica utilità; la*

*determinazione (anche in via provvisoria) dell'indennità di esproprio.*

*In realtà più che di tre momenti si dovrebbe parlare di autentici presupposti per la legittima emanazione del decreto di esproprio. Si tratta di presupposti che, al contempo, identificano delle vere e proprie fasi autonome e connesse di un unico procedimento espropriativo.*

*In questo quadro autonomia e connessione identificano un ossimoro in grado di far comprendere in che modo tutte le fasi del procedimento espropriativo (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, dichiarazione di pubblica utilità e determinazione dell'indennità di esproprio) siano, allo stesso tempo, fasi distinte, capaci, cioè, di giungere all'emanazione di un provvedimento impugnabile, ma funzionalmente connesse e, quindi, intimamente correlate e inscindibili tra loro, sicché la mancanza di una comporta la decadenza o l'inefficacia dell'altra o, ancora, l'impossibilità di procedere oltre.*

*Invero di queste tre fasi solo le prime di due vengono analizzate.*

*Si tratta di una scelta che nasce dalla consapevolezza che l'opera ha ad oggetto la fase dichiarativa la quale, oltre a rappresentare una garanzia per il privato che subisce l'espropriazione, identifica la fase centrale e fondamentale di tutta la procedura espropriativa, diventando, così, un passaggio obbligato senza il quale non è possibile procedere all'emanazione del decreto di esproprio.*

*Essa rappresenta il perno intorno al quale ruota tutto il procedimento espropriativo, in cui la pubblica utilità dell'opera assume forma e sostanza, sicché senza di essa non vi sarebbe espropriazione per pubblica utilità, perché non vi sarebbe una pubblica utilità che legittimerebbe un provvedimento amministrativo diretto alla sottrazione, dietro corresponsione di una somma di denaro a titolo di indennizzo, ad un soggetto privato e, in taluni casi, ad un soggetto di diritto pubblico, della proprietà o del possesso di un determinato bene mobile o immobile o, ancora, di altra utilitas per motivi di interessi generali.*

*Dalla definizione si evince, pertanto, che il provvedimento espropriativo non si limita ad incidere sul più sacro e inviolabile dei diritti di natura patrimoniale, ma ha anche diretta incidenza sulla progettazione delle opere pubbliche e, di conseguenza, sull'urbanistica.*

*In questo percorso di analisi si giunge alla consapevolezza che la*

*dichiarazione di pubblica utilità identifica il diaframma che si frappone tra l'urbanistica e la programmazione e che consente la trasformazione del territorio mediante la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, il cui beneficiario finale è la collettività.*

*Pertanto, al fine di comprendere la concreta relazione che lega l'espropriazione, la programmazione e l'urbanistica, è necessario analizzare nel dettaglio le prime due fasi del procedimento espropriativo, tralasciando l'ultima il cui obiettivo, non secondario, consiste nel garantire al privato che subisce l'espropriazione un equo indennizzo che funga da ristoro per il pregiudizio subito.*

*Nell'opera la fase diretta alla dichiarazione di pubblica utilità viene presentata come la sede naturale in cui ponderare e bilanciare le esigenze pubbliche e private, in modo tale che le prime siano perseguite secondo i canoni della regola aurea elaborata dal ROMAGNASI.*

*Un ottimo parametro per verificare la proporzionalità della procedura espropriativa è rappresentato dal vaglio della qualità e della quantità di spazio riservato dall'amministrazione alla partecipazione del privato nel procedimento amministrativo.*

*Per questo motivo nel testo vengono ampiamente analizzate tutte le norme del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità poste a garanzia del principio del contraddittorio inteso come strumento di difesa del privato e mezzo istruttorio per la pubblica amministrazione.*

*Una volta stabilite le regole generali non bisogna dimenticare le eccezioni, ovvero le ipotesi in cui le stesse regole subiscono una deroga dovuta alla peculiarità del settore di riferimento.*

*Per questo motivo non si possono trascurare le varianti speciali della fase dichiarativa disciplinate dalle singole discipline tecniche di settore e, in particolare, quelle dirette a disciplinare l'espropriazione dei beni pubblici e dei beni culturali, l'espropriazione per la realizzazione dei progetti relativi alle infrastrutture strategiche e agli insediamenti produttivi; l'espropriazione per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica e, infine, l'espropriazione per la realizzazione degli impianti di telecomunicazione.*

*In definitiva, della dichiarazione di pubblica utilità viene data un'immagine tesa a evidenziarne gli effetti, la natura e i profili*

*procedimentali, attraverso un meccanismo capace di far emergere la centralità dell'istituto per il procedimento espropriativo e per la realizzazione degli interessi pubblici, l'importanza del rispetto delle garanzie privatistiche, senza tralasciare il sistema di regole e deroghe che in un ottica globale mette insieme espropriazione, programmazione e urbanistica.*

§§

## SOMMARIO

CAPITOLO I	
INTRODUZIONE .....	12
CAPITOLO II	
L'ISTITUTO ESPROPRIATIVO NELLA COSTITUZIONE E COSTITUZIONE E IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ.....	16
CAPITOLO III	
IL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO .....	19
CAPITOLO IV	
I PROFILI URBANISTICI DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO: LA PRIMA FASE OVVERO L'APPOSIZIONE DEL VINCOLO.....	22
1. Alcune considerazioni preliminari circa l'esistenza di un collegamento tra l'urbanistica e l'espropriazione per pubblica utilità .....	22
2. La consistenza del legame .....	24
3. L'origine del vincolo.....	26
4. La disciplina del vincolo preordinato all'esproprio .....	31
4.1. Premesse.....	31
4.2. L'efficacia del vincolo.....	36
4.3. La decadenza del vincolo .....	39
4.4. La reiterazione del vincolo .....	44
5. La partecipazione al procedimento di apposizione del vincolo .....	51
6. Approvazione del progetto in assenza di vincolo preordinato all'esproprio.....	55
CAPITOLO V	



<b>LA SECONDA FASE DEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO: LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA PUBBLICA UTILITÀ</b> .....	58
1. Premesse.....	58
2. La dichiarazione di pubblica utilità: la definizione e la classificazione dell’istituto .....	59
3. La natura giuridica e gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità .....	61
4. Gli atti che contengono la dichiarazione di pubblica utilità: l’art. 12 .....	62
5. La dichiarazione di pubblica utilità e i profili urbanistici: considerazioni generali.....	65
5.1. ( <i>segue</i> ) la disciplina delle varianti .....	68
5.2. ( <i>segue</i> ) assenza del vincolo preordinato all’esproprio .....	70
5.3. ( <i>segue</i> ) raccordo con la progettazione dell’opera .....	73
6. La disciplina temporale della dichiarazione di pubblica utilità .....	75
6.1. ( <i>segue</i> ) la proroga del termine .....	77
6.2. ( <i>segue</i> ) la <i>ratio</i> giustificatrice.....	81
7. Gli elenchi degli atti che dichiarano la pubblica utilità.....	83
8. L’ipotesi patologica: l’annullamento della dichiarazione di pubblica utilità o l’assenza della stessa .....	85

## CAPITOLO VI

<b>IL PROCEDIMENTO DICHIARATIVO DI PUBBLICA UTILITÀ</b> .....	90
1. Premesse.....	90
2. L’avvio del procedimento diretto a dichiarare la pubblica utilità dell’opera.....	90
2.1. Il soggetto promotore.....	91
2.2. Gli adempimenti del soggetto promotore: il deposito dei documenti.....	93
2.3. La fase precedente alla redazione del progetto dell’opera: l’accesso .....	99
3. La comunicazione dell’avvio del procedimento: esistenza e	

esigenza dell’obbligo .....	109
3.1. ( <i>segue</i> ) i soggetti passivi e le modalità della comunicazione.....	112
3.2. ( <i>segue</i> ) le osservazioni dei privati.....	117
3.3. ( <i>segue</i> ) l’omissione della comunicazione dell’avvio del procedimento .....	123
4. Ulteriori garanzie per il privato: l’espropriazione dei beni attigui e delle frazioni residue .....	128
5. L’approvazione del progetto definitivo .....	131

## CAPITOLO VII

### LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ: LE VARIANTI SPECIALI .....

1. Premesse.....	134
2. L’espropriazione dei beni pubblici.....	134
2.1. La natura pubblica del bene e la specialità della procedura	135
2.2. La disciplina del T.U. in materia di espropriazione per pubblica utilità: l’art. 4 del d.p.r. n. 327/2001 .....	136
2.3. Il bene demaniale.....	137
2.4. Il patrimonio indisponibile .....	139
2.5. Il patrimonio disponibile .....	140
3. La demanializzazione di beni privati.....	141
3.1. Un caso particolare di demanializzazione: l’acquisizione dei beni culturali.....	142
4. L’espropriazione per pubblica utilità volta alla realizzazione delle infrastrutture strategiche.....	146
4.1. Le regole generali in materia di progettazione: dal <i>genus</i> alla <i>species</i> .....	147
4.2. Le prime norme in materia di procedimento e di effetti .....	149
4.3. I progetti relativi alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi.....	150
4.3.1. Il progetto preliminare.....	151
4.3.2. Il progetto definitivo .....	156
4.3.3. La disciplina delle varianti .....	159
5. L’espropriazione per pubblica utilità e l’edilizia residenziale pubblica.....	161

6. L'espropriazione per pubblica utilità e gli impianti di  
telecomunicazione..... 163

CAPITOLO VIII

**DECRETO DI ESPROPRIO: CENNI..... 165**

BIBLIOGRAFIA ..... 170

SITOGRAFIA..... 179

SENTENZE CITATE ..... 180

## CAPITOLO I

### INTRODUZIONE

L'espropriazione per pubblica utilità appartiene alla categoria dei provvedimenti ablatori a carattere reale, il cui fine si riversa nella sottrazione ad un soggetto privato e, in taluni casi, ad un soggetto di diritto pubblico, della proprietà o del possesso di un determinato bene mobile o immobile o, ancora, di altra *utilitas* per motivi di interessi generali, dietro corresponsione di una somma di denaro a titolo di indennizzo<sup>1</sup>.

La definizione consente di comprendere pienamente tutti i caratteri di un istituto preordinato ad incidere sul più *sacro* e *inviolabile* dei diritti di natura patrimoniale: la proprietà.

È importante precisare che dal concetto di espropriazione per pubblica utilità esula qualsiasi intento punitivo nei confronti del soggetto che subisce il procedimento in favore del quale è sempre prevista una somma di denaro per la perdita subita<sup>2</sup>.

In questo modo è possibile mettere in luce sin da subito che l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità rappresenta uno strumento indispensabile per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, assicurando, allo stesso tempo, un ristoro per il privato destinato a sopportare l'esercizio del pubblico potere.

Prima di procedere oltre nell'analisi della disciplina espropriativa occorre soffermarsi brevemente sulle nozioni di opera pubblica e di opere di pubblica utilità che spesso sono state utilizzate in maniera alquanto promiscua, identificando «le opere

---

<sup>1</sup> GARRONE G. B., BISIO E., GENESIN M. P., *Percorsi di diritto amministrativo, Vol. II, Espropriazione, edilizia, urbanistica*, Torino, 2008, pag. 1.

<sup>2</sup> VIGNALE M., *Espropriazione per pubblica utilità e occupazione illegittima*, Napoli, 1998, pag.1

pubbliche come [...] una *species* rientrante nel più ampio *genus* dell'opera di pubblica utilità, di talché tutte le opere pubbliche sarebbero di pubblica utilità, ma non viceversa»<sup>3</sup>.

Ad oggi rivendicare un'effettiva distinzione terminologica non è affatto agevole.

Parte della giurisprudenza ritiene, infatti, che la categoria omnicomprensiva di opere di pubblica utilità non possa più trovare applicazione a seguito dell'emanazione del t.u. in materia di espropri, che ha recepito una distinzione terminologica concentrata sull'elemento finalistico.

Sono opere pubbliche le opere appartenenti allo Stato o ad altro organismo appartenente alla sfera pubblica e destinate alla fruizione dell'intera collettività come ad esempio le strade, le scuole pubbliche gli ospedali pubblici e così via, mentre sono opere di pubblica utilità quelle opere che possono appartenere a soggetti pubblici o a soggetti privati e che soddisfano un interesse generale pur essendo destinate alla fruizione individuale come ad esempio gli alloggi di residenza pubblica e gli impianti privati per la produzione di energia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> LORO P., *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico dell'espropriazione dpr 327/2001*, in [www.esproprio.it](http://www.esproprio.it) 22 settembre 2005, pag. 1. Si tenga presente, inoltre, che la distinzione tra opere pubbliche e opere di pubblica utilità è stata indagata a fondo dalla dottrina, e ciò ha avuto rilievo pratico ai fini dell'applicazione di alcuni provvedimenti normativi e in particolare della legge 3 gennaio 1978 n. 1, circoscritta alle sole opere pubbliche. Cfr ASSINI N. e TESCAROLI *Manuale pratico dell'espropriazione: legislazione nazionale e regionale, circolari applicative, applicative, procedimento espropriativo e problematiche connesse, giurisprudenza costituzionale, costituzionale, civile e amministrativa*, Padova, 2001, 14 ss.; CIANFLONE A. e GIOVANNINI GIOVANNINI G., *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2003, 48 ss. e 75 ss.

<sup>4</sup> TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 21 ottobre 2009, n. 1127, punto 3 in diritto, reperibile sul sito internet [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). La suddetta sentenza afferma espressamente che «sono opere pubbliche quelle destinate, perlopiù, alla fruizione dell'intera collettività e che appartengono allo Stato o ad altro organismo riconducibile alla sfera pubblica (strade, linee ferroviarie, ospedali pubblici, scuole), mentre sono opere di pubblica utilità quelle che, pur destinate alla fruizione individuale, soddisfano un interesse generale e che possono appartenere anche a privati (alloggi di edilizia residenziale pubblica, impianti privati per la produzione di energia). La nozione di opera di pubblica utilità si concentra, pertanto, nell'elemento finalistico, vale a dire nell'interesse pubblico che la stessa è destinata a soddisfare.

Queste considerazioni devono essere affiancate da quelle opinioni che ritengono irrilevante ogni distinzione basata sui concetti di opera pubblica e di opera di pubblica utilità, in quanto appare più opportuno ragionare sui concetti di opera pubblica o di pubblica utilità da un lato, e opera privata di interesse pubblico, dall'altro<sup>5</sup>.

In questa prospettiva la categoria di opera pubblica o di pubblica utilità «consiste in un intervento, effettuato da un soggetto pubblico o privato, necessario per l'utilizzazione di beni da parte della collettività o di singoli individui, allo scopo di soddisfare un interesse pubblico, a seguito del quale il diritto sul bene, la cui sopravvivenza in capo all'originario proprietario sia divenuta incompatibile con la nuova destinazione, confluisce nel patrimonio di un soggetto pubblico»; mentre, sul versante opposto, la categoria di opera privata di interesse pubblico «consiste in un intervento, necessario per l'utilizzazione di beni da parte della collettività o di singoli individui, allo scopo di soddisfare un interesse promiscuo pubblico e privato, a seguito del quale il diritto sul bene, la cui sopravvivenza in capo all'originario proprietario sia divenuta incompatibile con la nuova destinazione, confluisce nel patrimonio di un soggetto privato»<sup>6</sup>.

Al di là di queste distinzioni terminologiche, ciò che preme sottolineare è che la normativa di riferimento (il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) predispone un ampio potere espropriativo i cui confini si estendono sul profilo soggettivo «anche a favore dei privati» e sul profilo oggettivo ricomprendendo sia i beni immobili sia i diritti

---

L'interesse pubblico può essere di varia natura, ma, in ogni caso, deve essere connesso al tipo di opera che si intende realizzare (l'alloggio soddisfa esigenze abitative di una determinata fascia della popolazione, la linea energetica il fabbisogno di energia della collettività ecc.).

<sup>5</sup> LORO P., *op. cit.*, pag. 3.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

relativi ad immobili<sup>7</sup>.

L'ampiezza dei poteri non significa, però, ammettere l'assenza delle garanzie dei privati.

Il nostro ordinamento giuridico prevede, infatti, che l'espropriazione per pubblica utilità possa essere disposta solo nei casi e nei modi previsti dalla legge, in osservanza dei principi di economicità, efficacia, efficienza, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa<sup>8</sup>.

Il testo unico in materia di espropri disciplina le fasi del procedimento e le garanzie offerte ai privati onde addivenire ad una soluzione proporzionata nel perseguimento dei fini pubblici<sup>9</sup>.

In questa prospettiva sarà necessario analizzare i presupposti per l'esercizio del potere avendo particolare cura dell'autonomo procedimento teso a dichiarare la pubblica utilità dell'opera, ivi comprese le sue varianti speciali.

---

<sup>7</sup> Così art. 1, comma 1, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, ai sensi quale «il presente testo unico disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o pubblica utilità».

<sup>8</sup> Art. 2 del d.p.r. n. 327/2001.

<sup>9</sup> *Ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2006 n. 2087, in *Diritto e Giustizia*, 2006, pagg. 84 ss. In particolare, con questa sentenza il Consiglio di Stato il quale ricorda la valenza generale del principio di proporzionalità come principio dell'ordinamento giuridico che impone alla pubblica amministrazione di perseguire interessi pubblici con il minor sacrificio possibile degli interessi privati. In dottrina si veda ROMAGNOSI G., *Principj fondamentali del diritto amministrativo*, Prato, 1840 (ristampa), pag. 15; GALETTA D-U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; CICIRIELLO M. C., *Il principio di principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999; CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000; CARATELLI CARATELLI E., *Il principio di proporzionalità quale derivato tecnico del principio di legalità, legalità*, in *Cons. Stato*, 2003, II, pagg. 2481 ss.; SANDULLI A., *Proporzionalità*, in S. CASSESE, (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, *Ad vocem*, pag. 4643 ss.; VILLAMENA S., *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, 2008, pag. pag. 54; FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2008; COGNETTI S., S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e analisi sistemica*, Torino 2011.