

Stante il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, è legittima una loro proroga?

Le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato D.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato

il Consiglio di Stato con la decisione numero 5199 del 4 ottobre 2007 ci insegna che:

< I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale>

ma non solo

< La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24.10.1990 n. 438), con conseguente violazione dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata.

Ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, la quale per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25.1.1990 n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.>

A cura di Sonia LAzzini

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente
DECISIONE

sul ricorso in appello n. 3090 del 2004 proposto da ALFA contro
il Consorzio per l'Area sviluppo industriale del Sangro, in persona del Commissario pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avv. Diego De Carolis ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo
studio dell'Avv. Stefano Crisci, Via Parigi n. 11;
e nei confronti
della RegioneAbruzzo, non costituita in giudizio;
della * Guglielmo s.r.l., non costituita in giudizio;
per l'annullamento
della sentenza T.A.R. per l'Abruzzo, Sezione Staccata di Pescara, n. 207 del 13 febbraio 2004;
Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'atto di costituzione del Consorzio intimato;
Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
Visti gli atti tutti della causa;
Relatore alla pubblica udienza del 13 luglio 2007 il Consigliere Vito Carella;
Uditi l'Avv. O. Prosperi e l'Avvocato dello Stato D. De Carolis;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Intorno agli anni 70 il Consorzio Val Pescara (ora Consorzio per l'Area di sviluppo industriale del Sangro) cedeva i due lotti adiacenti n. 14 e n. 15 dell'agglomerato industriale di Lanciano: il primo esteso mq.5260 al dante causa della società ALFA, attuale appellante; il secondo, esteso mq. 8690, veniva successivamente frazionato da altro dante causa e ceduto, per mq. 5.070 con l'annesso stabilimento industriale alla società IVECO, e per mq. 3.620 alla società ALFA che lo destinava a piazzale di servizio del proprio stabilimento, senza però dare comunicazione di tale acquisto al Consorzio di sviluppo industriale (ASI).

La società Maio, con istanza del 4 febbraio 1998, precisato di voler acquistare direttamente quella parte del lotto di proprietà della società IVECO, chiedeva all'ASI l'assegnazione dell'intero originario lotto n. 15 e così il Consorzio industriale veniva a conoscenza della circostanza che la società ALFA era in realtà proprietaria di parte di detto lotto.

Il Commissario ASI accoglieva l'istanza della società Maio (deliberazione 17 febbraio 1998 n. 94) e, previa comunicazione dell'avvio del procedimento di assegnazione alla società ALFA ed acquisite le osservazioni, riassegnava il lotto in questione all'istante (deliberazione 30 ottobre 1998 n.648), successivamente confermata alla luce dell'impossibilità di pervenire ad una soluzione bonaria (deliberazione 12 settembre 2000 n. 186), cui ha fatto seguito la disposta occupazione d'urgenza della suddetta area di mq. 3620 a carico della società ALFA (decreto del Presidente della Giunta Regionale d'Abruzzo 18 aprile 2001 n. 63) e, infine, la rideterminazione dei termini per l'esproprio (deliberazione 15 marzo 2002, n. 86).

Da qui si è avviato il contenzioso in trattazione, che ha investito in primo grado, oltre ai provvedimenti dianzi illustrati, il Piano regolatore generale del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale del Sangro, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale d'Abruzzo 17 luglio 1991, n. 24.

Con la gravata sentenza, il Tribunale Amministrativo Regionale in epigrafe indicato, nell'accogliere il ricorso, ha annullato le citate deliberazioni commissariali ASI 30 ottobre 1998 n. 648 (assegnazione dell'intero lotto n. 15 alla società Maio) e 15 marzo 2002 n. 86 (riavvio ex novo dei procedimenti ablativi), rilevando:

- a.- la improcedibilità del ricorso avverso il decreto regionale di occupazione n. 63/01 perché divenuto inefficace e degli altri atti commissariali impugnati perché superati e non lesivi;
- b.- la non decadenza del vincolo espropriativo, in relazione alla variante generale approvata nel 1997;
- c.- la fondatezza delle doglianze relativamente all'assegnazione del lotto n. 15 alla società Maio, in quanto avvenuta senza comparazione e immotivatamente.

La Società ALFA, con l'appello in esame, ha chiesto che il ricorso di primo grado sia integralmente accolto, deducendo con l'unico motivo di gravame:

- I.- l'area ablanda non è soggetta al vincolo espropriativo fissato dalla variante Generale n. 412/97, né tanto meno dal P.R.G. consortile n. 24/1998, in quanto decaduto perché riveniente dallo strumento di pianificazione degli anni 1970/80;
- II.- a tutto concedere tale vincolo (decennale) è divenuto inefficace quantomeno dal 17 luglio 2001, avuto riguardo all'approvazione del P.R.G. con la delibera della Regione Abruzzo 17 luglio 1991 n. 24;
- III.- la variante generale 26 febbraio 1997 n. 412 non può costituire legittima fonte di vincolo espropriativo poiché ciò implicherebbe, in violazione dell'art. 13 della legge n. 2359/1865 "una proroga dei termini di durata dei vincoli";

IV.- il vincolo aveva perso efficacia al momento dell'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di cui a delibera del Consiglio Provinciale 22 marzo 2002 n. 14.

Il Consorzio appellato si è costituito in giudizio e, con l'atto di appello incidentale successivamente sviluppato da memoria depositata il 3 luglio 2007, ha eccepito la tardività degli atti impugnati e l'inammissibilità del gravame per il divieto di proposizione di motivi nuovi in appello nonché per le ragioni giuridiche rappresentate nella motivazione della deliberazione commissariale n. 155 del 21.4.2004 e per quanto ulteriormente argomentato (nella citata memoria).

La società appellante, nel replicare con l'atto consegnato il 27.6.2007, ha opposto la irricevibilità dell'appello incidentale ed ulteriormente illustrato le critiche contro la sentenza per la ritenuta vigenza, in luogo della intervenuta decadenza, del vincolo espropriativo in questione.

All'udienza pubblica del 13 luglio 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. – Nel presente giudizio, è controversa impugnazione parziale della sentenza gravata e - in particolare - nella parte in cui essa, in luogo della rivendicata decadenza, ha affermato la esistenza di vincolo espropriativo sull'area di proprietà della società precedente ALFA, come da variante generale del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale del Sangro, approvata con atto regionale 26 febbraio 1997 n. 412.

La tesi della società appellante è nel senso della ormai inefficacia del vincolo (decennale) imposto dalla strumentazione consortile degli anni 1970/80 ed anche con riguardo al PRG successivo approvato con la delibera della Regione Abruzzo 17 luglio 1991 n. 24, non potendo la citata variante prorogare i termini di durata del vincolo stesso e, quindi, scaduti al momento dell'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTC) di cui alla delibera del Consiglio Provinciale 22 marzo 2002 n. 14.

Il Consorzio appellato, con l'appello incidentale, ricostruisce le vicende relative all'approvazione della variante generale, in linea pregiudiziale eccepisce la tardiva impugnazione degli atti di pianificazione in esame, il divieto di motivi nuovi in appello, il difetto di interesse qualora si dovesse ritenere ammissibile la nuova doglianza, atteso che non è stata impugnata in primo grado la omologa previsione urbanistica del P.T.C. della Provincia di Chieti che ha confermato e fatte salve le previsioni del piano ASI.

L'appello non è fondato e la sentenza va quindi sul punto confermata.

– Come è reso evidente dalla esposizione innanzi svolta la questione di causa interessa piuttosto il fatto, per come si è snodata dal 1980 al 2002 la pianificazione territoriale dell'ASI, e non pone alcun nodo di diritto da sciogliere.

Pertanto, si può prescindere dalle reciproche eccezioni ed opposizioni sollevate intorno alla procedibilità tanto del ricorso originario, quanto dell'odierno appello e nei confronti dello stesso appello incidentale, stante – per l'appunto – l'infondatezza della prospettazione principale.

E' chiaro che in questa sede non possono trovare ingresso censure dirette contro la citata variante generale ASI e il successivo PTC della Provincia di Chieti, le cui deliberazioni non sono state gravate in primo grado e che hanno superato – come pianificazione territoriale - il PRG di cui alla delibera regionale 17 luglio 1991, n. 24, la sola opposta in prime cure, tempestiva o meno sia stata la relativa impugnazione.

Infatti, detta variante generale (deliberazione regionale n. 412 del 26.2.1997), sia essa da considerare come nuovo strumento urbanistico approvato o piuttosto quale approvazione finale dell'adeguamento con modificazioni alle prescrizioni regionali sul P.R.G. del 1991, legittima o meno che sia, non essendo stata impugnata, in ogni caso resta intangibile e non può essere travolta da un ventilato annullamento del P.R.G. di cui all'anteriore deliberazione regionale n. 24 del 17 luglio 1991.

Sotto tali aspetti va dunque dichiarata la inammissibilità del gravame in esame.

3. – Con l'unico motivo di appello la ricorrente – in parte vittoriosa nel giudizio di primo grado relativamente alla questione delle modalità di assegnazione di tale lotto ASI controverso - lamenta

che la variante generale in considerazione non poteva reiterare il vincolo espropriativo sull'area di sua proprietà.

Al riguardo il Collegio rileva quanto segue.

Com'è noto, le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 del citato D.P.R. n. 218, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (C.d.S., IV, 3 giugno 1996, n. 270).

I terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (Cons. St., Sez. IV, 20 maggio 2004 n.3274).

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (C.d.S., II, 24.10.1990 n. 438), con conseguente violazione dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata.

Ben può ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, la quale per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25.1.1990 n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto.

La fattispecie di causa, però, è tutt'affatto diversa.

Non è contestabile e non è in contestazione che, come da progetto preliminare (deliberazione consortile n. 13 del 12.8.1980), il piano regolatore dell'area di sviluppo industriale del Sangro, originariamente adottato dall'ASI con propria deliberazione n. 24 del 24.12.1987 ed approvato con stralci e prescrizioni dal Consiglio regionale d'Abruzzo con la deliberazione n. 24 del 17.7.1991, dopo l'apertura di una nuova fase partecipativa per le osservazioni dei privati e i pareri degli organi preposti alla tutela dei vincoli, è stato oggetto di definitiva approvazione da parte della Regione come da deliberazione giuntale n. 412 del 26.2.1997 e di Consiglio regionale n. 60/13 del 13 maggio 1997: non può dunque ragionevolmente dubitarsi che il vincolo espropriativo non è scaduto ed è anzi insorto sotto tale ultima data, come correttamente ritenuto dai primi giudici.

In breve il P.R.G. di cui si tratta è unico, anche se si è snodato dal 1980 al 1997, sicché la relativa doglianza deve essere apprezzata priva di fondamento, a prescindere dalla inoppugnabilità dei relativi provvedimenti approvativi.

4.- Dalla riferita cronologia provvedimentale – imposta da esigenze di chiarezza espositiva in presenza di una situazione complessa caratterizzata dalla sovrapposizione di determinazioni amministrative nell'ambito dell'unitario procedimento – deriva la considerazione conclusiva che l'area della società appellante è stata inclusa nello strumento urbanistico consortile e quindi assoggettata, per effetto di dichiarazione di pubblica utilità ex lege (art. 50 e segg., in particolare art. 53 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno), a vincolo espropriativo per la realizzazione delle opere di competenza dei Consorzi industriali.

Ne consegue che l'appello deve essere respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza, in particolare anche quanto al disposto annullamento degli atti consortili sanzionati per la modalità di assegnazione dell'area controversa, in assenza della dovuta comparazione e di congrua motivazione.

Ovviamente diventa improcedibile l'appello incidentale proposto dall'ASI.

Per la complessità della vicenda sussistono i giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite relative all'odierno grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV, respinge l'appello in epigrafe e per l'effetto, dichiarato improcedibile l'appello incidentale conferma la sentenza impugnata.

Compensa le spese di lite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, presso la sede del Consiglio di Stato, Palazzo Spada, nella Camera di Consiglio del 13 luglio 2007, con l'intervento dei Signori :

Giovanni VACIRCA	Presidente
Costantino SALVATORE	Consigliere
Anna LEONI	Consigliere
Salvatore CACACE	Consigliere
Vito CARELLA	Consigliere, est.rel.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Vito Carella	Giovanni Vacirca

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

Depositata in Segreteria

Il 04/10/2007

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Il Dirigente Dott. Antonio Serrao