

***Pubblicato su *Giustizia Amministrativa*, 2004, f. 4, 801**

Nota di commento a Tar Campania Salerno - Sez. I[^], sent. n. 1557/2004, depositata il 22/06/2004, Pres. Fedullo, Est. Portoghese - R. Attianese (avv. Giovanni Maria di Lieto) c/ Comune di Pagani

di

Giovanni Maria di Lieto

La legge n. 865 del 1971, all'art. 27, nell'intento di favorire lo sviluppo di attività produttive, sgravandole dei costi di acquisizione delle aree su cui inserire gli impianti, introduce nel nostro ordinamento uno strumento urbanistico attuativo, il piano degli insediamenti produttivi, la cui disciplina giuridica viene espressamente assimilata a quella del piano per l'edilizia economica e popolare (cfr. art. 27, co. 4, legge n. 865 del 1971).

Il piano per gli insediamenti produttivi costituisce, dal punto di vista tecnico, un piano di zonizzazione attuativo monofunzionale, che disciplina la realizzazione di "impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico".

Pur essendo strumento urbanistico attuativo, può assumere valore di variante allo strumento urbanistico generale, anche se deve comunque riguardare zone destinate dallo strumento generale allo svolgimento della "funzione" industriale. L'attuazione delle previsioni del piano per gli insediamenti produttivi avviene tramite l'*esproprio generalizzato* (art. 27, co. 3).

Tutte le aree comprese nel piano sono infatti espropriate a favore del Comune o del Consorzio di Comuni e quindi, in parte, cedute in proprietà a terzi e, in parte, acquisite al patrimonio indisponibile del Comune per poi essere concesse in diritto di superficie a determinati soggetti.

Il contenuto del piano comprende sia le localizzazioni delle opere di urbanizzazione che la suddivisione in lotti delle aree destinate alla realizzazione degli impianti.

Il PIP non può comprendere aree non inserite dallo strumento urbanistico generale in una zona omogenea destinata ad insediamenti produttivi (cioè nell'ambito delle "zone D").

Di conseguenza, il piano per gli insediamenti produttivi non può derogare alle destinazioni funzionali previste dallo strumento urbanistico generale.

Potrà costituire variante a questo solo in relazione alle localizzazioni delle opere di pubblico interesse ed alle previsioni relative alle caratteristiche edilizie delle costruzioni da realizzarsi nella zona.

Quanto all'efficacia dei piani per gli insediamenti produttivi, ad interessanti spunti di approfondimento induce la sentenza del Tar Campania Salerno - Sez. I^a, n. 1557/2004, depositata il 22/06/2004, Pres. Fedullo, Est. Portoghese - R. Attianese (avv. Giovanni Maria di Lieto) c/ Comune di Pagani.

Il caso. Con del. di C. C. n. 128 del 19/12/89, il Comune di Pagani adottava il piano insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 28 della L. n. 219/81.

Poco prima della scadenza del termine decennale di efficacia del PIP, il C. C. del Comune di Pagani, con del. n. 51 del 21/07/99, approvava la variante al PIP, ai sensi dell'art. 28 della L. n. 219/81, al fine di aumentare al 50 % l'indice di copertura del piano (possibilità contemplata dalla L.R.C. n. 7/98), nonché al fine del ridimensionamento delle opere di urbanizzazione.

Il privato impugna il decreto di occupazione d'urgenza deducendone la illegittimità per sopravvenuta inefficacia del PIP (scadenza del termine decennale di efficacia).

La difesa del Comune sostiene che la variante del 1999 costituisce un vero e proprio nuovo piano.

Come è noto, l'art. 27, co. 3, della L. n. 865/71 stabilisce che al fine di realizzare il piano per gli insediamenti produttivi occorre procedere all'espropriazione delle aree nel termine decennale dalla data del decreto di approvazione del piano.

Il termine decennale di efficacia del piano per gli insediamenti produttivi, sancito dall'art. 27, co. 3, della L. n. 865/71, risponde all'esigenza di delimitare nel tempo il potere espropriativo, in ossequio al principio (più volte affermato dalla giurisprudenza, anche costituzionale) che nega la possibilità di imporre vincoli espropriativi a tempo indeterminato.

Non è prevista in via normativa alcuna proroga del piano insediamenti produttivi.

Il rigore di questo principio non può essere eluso riconoscendo all'ente locale la possibilità di prorogare e reiterare a suo arbitrio il vincolo, attraverso l'espedito di approvare "varianti" più o meno incisive.

L'ipotesi che un comune possa abrogare (o revocare) il PIP vigente, e formarne uno nuovo, con l'effetto di prolungare nel tempo la durata del vincolo sui terreni inclusi tanto nella prima quanto nella nuova formulazione, potrebbe sostenersi solo in quanto il nuovo piano possa realmente considerarsi "nuovo", cioè sostanzialmente diverso dal precedente, ancorché riguardi in parte le stesse aree.

Il che, nella specie, non si verificherebbe, perché la variante del 1999 ha ad oggetto l'aumento dell'indice di copertura del PIP e il ridimensionamento delle opere di urbanizzazione, elementi inidonei a configurare la volontà del comune di adottare un nuovo piano.

Senza contare che l'Amministrazione comunale ha sempre affermato di adottare e approvare una variante al PIP originario, e mai di adottare e approvare un nuovo PIP, in sostituzione del precedente, mai annullato o revocato.

Pertanto, la scadenza temporale dell'originario PIP determina anche la scadenza della relativa variante del 1999.

Incisivamente, la Sez. I^a del Tar Campania – Salerno, con la sentenza in commento, esclude che la variante del 1999 costituisca nuovo piano, sulla base della complessiva considerazione degli elementi, che qui di seguito si riassumono:

mancata espressa indicazione della decorrenza di un nuovo termine di efficacia del PIP;

contenuti della variante (adeguamento alle disposizioni della sopravvenuta legislazione regionale sugli indici di copertura, aggiornamento e rivisitazione per renderlo "attuale, di immediata esecuzione e ridurre i costi", rispetto della perimetrazione del PIP originario);

utilizzazione, in luogo dell'ordinario procedimento normativamente previsto per l'adozione del PIP, della speciale procedura prevista dalla legge n. 219/1981 (oggi D.Lgs. n. 76/1990, art. 34), richiamata in delibera; circostanza quest'ultima che depone necessariamente per lo stretto ed indissolubile legame con l'originario PIP del 1989 (adottato ai sensi della citata legge n. 219/81), del quale la variante in oggetto costituisce mera modificazione ed aggiornamento, senza emanazione di un nuovo strumento urbanistico.

Di conseguenza, secondo il T.A.R., il decreto di occupazione impugnato risulta illegittimo, in quanto emanato sulla base di un piano esecutivo e di una dichiarazione di pubblica utilità ormai privi di efficacia.

Per completezza di indagine, la difesa del privato aveva sostenuto la illegittimità della variante del 1999 anche aderendo alla opzione interpretativa che la predetta variante costituisse rinnovazione della scelta pianificatoria.

Come è noto, la riapprovazione del PIP deve seguire il medesimo procedimento seguito per l'approvazione del PIP originario.

La del. di C. C. del Comune di Pagani n. 51/99 sarebbe risultata viziata, fra gli altri, per mancata motivazione circa la persistente operatività della scelta pianificatoria operata in passato.

Invero, è illegittima la riapprovazione del PIP che intervenga dopo un rilevante lasso di tempo dall'adozione del piano originario, addirittura in prossimità della sua scadenza, tenendo conto del fabbisogno abitativo di un decennio quasi integralmente trascorso, e dunque di un dato non più attuale, atteso che in situazioni del genere occorre valutare non già il fabbisogno abitativo del periodo trascorso, ma, in proiezione, quello futuro del decennio a venire di vigenza del nuovo strumento urbanistico.

Giovanni Maria di Lieto