

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo Zaccaro

Andria, li 25.10.2012

Ill.mo Signor SINDACO
Avv. Maria Rosaria CALVIO
COMUNE DI ORTA NOVA

*Sindaco
G. x P. o. l. de
G. x P. o. l. de
S. P. o. l. de*

COMUNE DI ORTA NOVA (Provincia di Foggia)		
26 OTT. 2012		
Prot. N° 0024028	Cl.	Cat.

Anticipata a mezzo fax al N° 0885.780245**Oggetto: Riscontro delibera di G.C. N° 155 del 25.09.2012**

Al fine di fornire consulenza in ordine alle procedure amministrative poste in essere dal Comune di Orta Nova per l'approvazione e successiva attuazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.), diremo subito che tali piani particolareggiati sono disciplinati principalmente dall'art. 27 della legge 22.10.1971, n. 865 (la cosiddetta "legge per la casa"), che prevede che: "1)- I comuni, dotati di Piano Regolatore Generale o di Programma di Fabbricazione approvati, possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi.

2)- Le aree da comprendere nel piano sono delimitate, nell'ambito delle zone destinate ad insediamenti produttivi, dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione vigenti, con deliberazione del Consiglio Comunale, la quale, previa pubblicazione, insieme agli elaborati, a mezzo di deposito presso la segreteria del Comune per la durata di venti giorni, è approvata con decreto del Presidente della Giunta Regionale.

3)- Il piano approvato ai sensi del presente articolo ha efficacia per dieci anni dalla data di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione, ai sensi della legge 17.08.1942, n. 1150 e successive modificazioni.

4)- Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, alla deliberazione del Consiglio Comunale ed al Decreto del Presidente della Giunta Regionale si applicano, in quanto compatibili, le norme della legge 18.04.1962, n. 167, e successive modificazioni.

5)- Le aree comprese nel piano approvato a norma del presente articolo sono espropriate dai Comuni o loro consorzi, secondo quanto previsto dalla presente legge in materia di espropriazione per pubblica utilità.

6)- Il Comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico, mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime. Tra più istanze concorrenti è data preferenza a quelle presentate da Enti Pubblici ed Aziende a partecipazione statale, nell'ambito di programmi già approvati dal C.I.P.E.

1

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)
E-mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo Zaccaro

7)- La concessione del diritto di superficie ad Enti Pubblici, per la realizzazione di impianti e servizi pubblici, occorrenti nella zona delimitata dal piano, è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore a sessanta anni e non superiore a novantanove anni.

8)- Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il Comune da una parte ed il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico, con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza."-.

Volendo sintetizzare i contenuti del citato disposto normativo, dobbiamo evidenziare quindi che i Piani per Insediamenti Produttivi:

- sono piani di iniziativa pubblica, attuativi del Piano Regolatore Generale;
- possono essere progettati per accogliere o solo attività monotematiche (artigianali, industriali, commerciali e turistiche), oppure un insieme di attività tra quelle sopra elencate;
- sono strumenti che possono essere realizzati soltanto su aree individuate, ai sensi della normativa urbanistica, come "aree industriali";
- le aree, su cui sorgeranno i fabbricati, sono espropriate dal Comune e sono successivamente ricedute agli operatori, o in diritto di proprietà, oppure in diritto di superficie;
- qualunque intervento edilizio in dette aree è regolato da un atto notarile (convenzione), con cui sono disciplinati i rapporti e gli obblighi dei singoli operatori nei confronti del Comune;
- i compiti assegnati al Comune, oltre a quelli strettamente tecnici, riguardano: * la verifica che i futuri operatori possiedano i requisiti soggettivi previsti dalle vigenti disposizioni legislative in materia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico, per poter essere assegnatari di un lotto; * esercizio del diritto di prelazione sulla cessione dei fabbricati; * formazione ed aggiornamento di una graduatoria di soggetti a cui assegnare gli eventuali lotti liberi.-

Due finalità particolari caratterizzano i P.I.P., ossia quella di garantire la disponibilità a basso costo di aree per insediamenti produttivi, nonché quella di promuovere, per tali insediamenti, un'organica pianificazione attuativa.-

Essi hanno validità decennale sicché, decorso tale periodo, le previsioni perdono validità, anche se restano validi, a tempo indeterminato, i contenuti normativi e regolamentari riguardanti l'attività edilizia che, essendo di dettaglio e specificazione delle previsioni di Piano Regolatore Generale, ne diventano parte integrante ed integrativa.-

I contenuti di un P.I.P. sono identici a quelli di un piano particolareggiato : vi è la rete delle infrastrutture viarie (rete delle vie principali desunte dal P.R.G. e collegamenti secondari e di penetrazione nel tessuto edilizio), una suddivisione del terreno in aree fabbricabili e non, con indicazione della proprietà, una suddivisione

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo Zaccaro

del terreno edificabile in lotti edificativi con relativi indici, la specificazione delle tipologie edilizie.-

Per quanto concerne i terreni ceduti in diritto di superficie, alla concessione, deliberata dal Consiglio Comunale, è allegata una convenzione che stabilisce il costo della concessione, le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare, i termini di inizio e di ultimazione degli edifici, i criteri per la determinazione del corrispettivo, in caso di rinnovo della concessione.-

In ordine ai terreni ceduti in proprietà, all'atto di cessione delle aree è allegata una convenzione che stabilisce il prezzo di vendita, pari al costo di acquisizione, maggiorato degli oneri di urbanizzazione, le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare, i termini di inizio e di ultimazione degli edifici.-

Venendo più propriamente alle procedure amministrative assunte dal Comune di Orta Nova, si rileva che, con delibera di Giunta Comunale N° 266 del 09.10.2003, veniva affidato, all'Ing. Vincenzo COLACICCO, specifico incarico per la redazione della Variante al P.I.P., già adottato con delibera di Consiglio Comunale N° 169 dell'11.08.1983 e N° 179 del 06.09.1983.-

In pari data, con la successiva delibera N° 267, la Giunta Comunale affidava a soggetto esterno alla P.A., Studio Italespro del Geom. Emanuele IORIO, l'incarico per l'espletamento delle attività tecnico-amministrative inerenti le procedure espropriative delle aree comprese in zona P.I.P., nonché per la redazione dei tipi di frazionamento.-

La detta Variante venne adottata con delibera di C.C. N° 32 del 07.10.2004 ed approvata in via definitiva con delibera di C.C. N° 47 del 23.12.2004.-

La relazione finanziaria allegata al Piano prevedeva un'indennità pari ad € 7,00 al mq., determinato mediando il valore venale delle aree espropriande con il reddito dominicale aggiornato dell'ultimo decennio, con un conseguente costo complessivo di esproprio pari ad € 1.897.420,00=-.

In seguito, con delibera N° 14 del 26.01.2006, la Giunta Comunale rideterminò, sulla base di stime tecniche effettuate dal predetto Geom. Emanuele IORIO, così come formalizzate con nota del 17.11.2005, onde addivenire ad una cessione bonaria delle aree da parte delle ditte espropriande e prevenire l'insorgere di contenziosi, in € 13,50 al mq. l'indennità di esproprio.-

La citata nota del Geom. IORIO non è allegata alla delibera, sicché al sottoscritto non è possibile comprendere quali valutazioni tecniche abbiano indotto a rivedere, raddoppiandola, la determinazione dell'indennità di esproprio.-

IORIO € 3.655.310

234.060 mq

28.11.2006
28.11.2006

3

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)
E-mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo Zaccaro

PARERE E.C.F. N. 1112

GIUNTA
MOSCARUA

Con delibera di Giunta Comunale N° 52 del 03.08.2006, veniva approvato il verbale di accordo di cessione volontaria di aree in zona P.I.P., intercorso tra la Pubblica Amministrazione, in persona del Sindaco *pro-tempore* e del Funzionario responsabile dell'Area Tecnica, ed alcune ditte espropriande.

Il detto verbale di concordamento prevedeva che:

- alle ditte espropriande veniva corrisposta un'indennità provvisoria di esproprio pari ad € 13,50 al mq;
- ad alcune ditte, incluse nell'allegato A), l'indennità veniva subito corrisposta con somme previste in bilancio, per un importo complessivo di € 487.210,50=; *COME SONO FINANZIATE ? ! ?*
- alle altre ditte, con terreni di maggiore consistenza, di cui all'allegato B), l'indennità di esproprio, per un importo complessivo di € 2.887.512,55=, sarebbe stata liquidata dopo la pubblicazione del bando e la concessione dei lotti alle imprese richiedenti, "ovvero con la relativa programmazione economica dei fondi necessari da inserire nel bilancio 2007, e comunque entro il 30.06.2007"; *E.F. 2007*
- a seguito di espressa richiesta, il Comune concedeva, in diritto di proprietà, ad alcune ditte espropriande n. 12 lotti compresi nella zona P.I.P., al prezzo di € 18,00 al mq. ("di cui € 13,50 per il valore venale del suolo ed € 4,50 per l'acquisto delle aree da destinarsi a strade"); *CON QUANTO SOLDI ?*
- le ditte espropriande avrebbero corrisposto al Comune il detto prezzo di cessione contestualmente al pagamento dell'indennità di esproprio e successivamente si sarebbe proceduto alla sottoscrizione della convenzione;
- le ditte espropriande/assegnatarie avrebbero dovuto versare gli oneri di urbanizzazione soltanto al momento del rilascio del permesso di costruire relativamente ai manufatti da realizzare.

Desta perplessità la circostanza che tali assegnazioni siano avvenute al di fuori di un procedimento ad evidenza pubblica mercé pubblicazione di un bando che, oltre a definire puntualmente i requisiti che gli aspiranti assegnatari dei lotti in zona P.I.P. dovessero possedere, attribuisse punteggi, onde stilare una graduatoria e delineare priorità nell'assegnazione.

Il Consiglio di Stato, Sez. II^a, con sentenza del 24.03.1999, n. 327, ha chiarito che "i P.I.P. disciplinati dall'art. 27 della legge 22.10.1971, n. 865, costituiscono strumento di politica economica per agevolare l'acquisizione, per il tramite di procedimenti espropriativi, di aree da parte delle imprese a prezzi inferiori a quelli di mercato e non assolvono quindi alla sola funzione di strumento di pianificazione urbanistica attuativa; conseguentemente, l'imprenditore che sia proprietario di un'area ricadente in zona P.I.P. e che abbia i requisiti previsti dal bando per l'assegnazione, può realizzare direttamente le opere di edificazione di un impianto produttivo, avendo titolo per ottenere la concessione edilizia (oggi permesso di costruire), senza passare attraverso alcuna procedura espropriativa".

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)

E-mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

3.374.723,05

(- 284.586,95) 91.080 mq

STUDIO LEGALE
Avv. Vincenzo Zaccaro

La citata pronuncia, che comunque pare riferirsi ad imprenditore che pretendeva edificare impianto produttivo su area propria, ritengo abbia chiarito che, proprio per le ragioni sopra esplicitate, anche al fine dell'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte delle ditte espropriande, non possa prescindere, nell'assegnazione delle aree ricadenti in zona P.I.P., dalla pubblicazione di un bando, al fine anche di accertare il possesso dei requisiti soggettivi coerenti con le finalità che si prefigge quel piano particolareggiato ed evitare privilegi di sorta.

Vi è che, diversamente da quanto poi previsto per le ditte assegnatarie a seguito di bando pubblico, sulle quali incombeva l'obbligo di versare gli oneri di urbanizzazione al momento dell'acquisizione del lotto, per quelle ditte espropriande/assegnatarie, le prime peraltro ad effettuare la scelta, fu previsto il detto versamento soltanto al momento del rilascio del permesso di costruire.

Secondo il predetto accordo datato 17.07.2006, quelle stesse ditte espropriande/assegnatarie erano esonerate dal pagamento dell'I.C.I. per tutto l'anno 2006, in considerazione dell'impossibilità di programmare attività agricola, giacché i terreni erano "di fatto" nella disponibilità della Pubblica Amministrazione (vedasi art. 7).- ~~questo è da ritenere del 1996?~~

Ora, a parte la singolarità di prevedere esoneri tributari in quella sede, va evidenziato che, nell'art. 8 del menzionato accordo di cessione volontaria, "le ditte espropriande dichiarano la disponibilità a consentire l'immissione in possesso, ai sensi dell'art. 1140 cod. civ. e seguenti, all'Amministrazione Comunale contestualmente al versamento delle indennità concordate", che sarebbe stato effettuato entro il 31.12.2006 per le ditte dell'allegato A) ed entro il 30.06.2007 per le ditte dell'allegato B).-

Con deliberazioni di Giunta Comunale, N° 45 del 24.07.2006 e N° 74 del 26.09.2006, vengono approvati ulteriori verbali di concordamento con altre ditte espropriande, prevedendo, anche per queste, la contestuale concessione, in diritto di proprietà, di lotti in zona P.I.P.-

Anche con deliberazione di Giunta Comunale N° 119 del 29.11.2006, viene approvato verbale di cessione volontaria tra il Comune ed altro espropriando/assegnatario, tant'è che, con determinazione N° 624 del 12.12.2006, il Responsabile del Settore Progettualità Tecnica, provvede alla liquidazione di € 110.782,42 ed all'assegnazione di n. 2 lotti (per un prezzo di cessione di € 45.000,00).-

Siccome riportato sia nella citata deliberazione che nella successiva determina dirigenziale, l'assegnatario però non risulta proprietario, ma "fittavolo di terreni comunali ricadenti in zona P.I.P."-

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)
E-mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

STUDIO LEGALE
Avv. Vincenzo Zaccaro

Con delibera N° 33 del 20.12.2006, il Consiglio Comunale, su stima del Responsabile del Settore Progettualità Tecnica, approvava il prezzo di cessione dei suoli compresi nella zona P.I.P. nella misura di € 46,50 al mq., comprendente oltre al costo di acquisizione delle aree anche il costo per la realizzazione delle infrastrutture necessarie per urbanizzare la zona e, con delibera N° 34 in pari data, approvava il Regolamento per la cessione in proprietà dei lotti in zona P.I.P.-

Sicché, finalmente, con determinazione dirigenziale N° 1 del 10.01.2007, il Responsabile del Settore Progettualità Tecnica, adottava il bando pubblico per l'assegnazione in diritto di proprietà dei lotti in zona P.I.P., di poi pubblicato all'Albo Pretorio dal 15.01.2007 al 14.02.2007.-

Le istanze pervenute vennero valutate da apposita Commissione e venne definita una graduatoria comprendente n. 20 ditte, approvata con determinazione dirigenziale del Responsabile S.P.T. N° 181 del 12.04.2007.-

Sul punto, vi è da considerare che il numero limitato di richieste pervenute potrebbe essere anche indice di una non esaustiva valutazione *ab origine* del fabbisogno, giacché "caratteristica del Piano per gli Insediamenti Produttivi è sì quella di essere strumento di promozione ed incentivazione, esso stesso fonte di nuove istanze imprenditoriali e produttive non sempre agevolmente valutabili ex ante, ciò però non esclude l'obbligo, a carico dell'Amministrazione, di una adeguata istruttoria e motivazione, attraverso uno studio sullo sviluppo economico dell'area interessata, capace, in conformità ai principi di ragionevolezza e buona amministrazione, di fornire una documentata valutazione previsionale del fabbisogno di aree da vincolare e, successivamente, da espropriare, per consentire gli insediamenti previsti" (così T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I^a, 07.09.2011, n. 462, con nota in Massima redazionale, 2011).-

Tant'è che è stato precisato che "l'Ente locale, relativamente all'individuazione delle aree da inserire in un Piano per gli Insediamenti Produttivi, nonché alla sua adozione ed approvazione, gode della più ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'adeguata motivazione e della non irragionevolezza o arbitrarietà della scelta stessa, essendo necessario che essa si fondi sull'idoneità del piano stesso ad apportare ricchezza per l'intero sistema economico" (tra le altre, anche T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I^a, 21.03.2011, n. 449, in Massima Redazionale, 2011).-

Ma anche i Giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che "il piano speciale di zona, cui è riferibile anche il Piano per gli Insediamenti Produttivi, non ha la sola funzione di attuare e specificare le prescrizioni del Piano Regolatore Generale, ma costituisce strumento di intervento pubblico nella iniziativa economica, consentendo l'espropriazione di vaste aree del territorio. Da ciò, logicamente consegue che l'Ente locale è tenuto a motivare, in modo specifico ed a pena di nullità, l'adozione del

6

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)
E - mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

STUDIO LEGALE

Avv. Vincenzo Zaccaro

P.I.P., sia sotto il profilo dell'an che del quantum, e quindi l'adozione di un P.I.P. deve essere sorretta da una adeguata motivazione, che evidenzi l'interesse pubblico alla adozione del piano, in vista di un incremento di ricchezza del sistema economico locale" (Cons. Stato, Sez. IV[^], 06.07.2009, n. 4339).-

5 MESI DOPO REGOLAM. 2

Con deliberazione di C.C. N° 19 del 14.05.2007, venne approvato un nuovo Regolamento per la disciplina della cessione in diritto di proprietà dei lotti ricadenti in zona P.I.P.-

Vi è che tale nuovo Regolamento non stabiliva alcun termine di scadenza per la presentazione delle istanze di assegnazione, delegando il Responsabile del Settore Progettualità Tecnica a valutare le domande in ordine di arrivo ed a procedere alla cessione dei lotti richiesti.-

Con delibera di Giunta Comunale N° 133 del 20.11.2007, venivano approvati gli schemi di convenzione preliminare e definitiva per la cessione in diritto di proprietà dei lotti in zona P.I.P.-

ANNO DOPO

Con successiva delibera N° 137 dell'11.11.2008, la Giunta Comunale approvava lo schema di convenzione per la cessione in diritto di proprietà dei lotti compresi nel P.I.P. alle ditte già proprietarie dei terreni successivamente espropriati e, nello stesso schema, si richiamava la delibera dello stesso organo N° 139 del 13.12.2006, con la quale si disponeva che "i lotti concessi in proprietà a seguito di accordo bonario per il rilascio dei terreni inclusi nel P.I.P. di Viale Ferrovia, possono essere intestati anche a loro congiunti" +

A modesto parere del sottoscritto, tale disposizione, oltre a creare i presupposti per una disparità di trattamento tra le ditte espropriate e gli assegnatari a seguito di bando ad evidenza pubblica, configura uno sviamento rispetto alla causa propria di un Piano per gli Insediamenti Produttivi, la cui finalità precipua è quella di incrementare la ricchezza del sistema economico locale, consentendo ad imprenditori, dotati di requisiti e condizioni soggettive, accertabili previa indicazione nel relativo bando pubblico, e che assumano altresì l'impegno concreto ad insediare attività produttive, con conseguente aumento dei posti di lavoro (circostanza questa che può assumere specifica rilevanza nella redazione della graduatoria, in termini di punteggio), di acquisire aree a prezzo ragionevole e servite da idonee infrastrutture.-

Infatti, "il Piano per gli Insediamenti Produttivi, a differenza del piano particolareggiato che si limita a dare attuazione alle prescrizioni del Piano Regolatore Generale, svolge la duplice funzione di garantire un ordinato sviluppo urbanistico dell'ambito nel quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi, e di stimolare l'espansione produttiva; di conseguenza, è chiamato a compiti che travalicano la mera regolamentazione dell'uso del territorio, contenendo programmi di espropriazione di vaste aree per la realizzazione di un duplice interesse pubblico, economico e sociale, cioè rilanciare l'attività produttiva e creare nuove opportunità"

Via Cavallotti, 11 - Tel. e Fax 0883.598858 - 70031 Andria (BA)
E-mail: studiolegalezaccarovince@tin.it

7


STUDIO LEGALE
Avv. Vincenzo Zaccaro

di lavoro" (vedasi, *ex plurimis*, T.A.R. Basilicata Potenza, 07.07.2011, n. 390, in Urbanistica ed appalti, 2011, 10, 1233).-

In altre parole, è stato chiarito che *"la finalità del Piano per gli Insediamenti Produttivi è quella di realizzare uno specifico interesse primario: sotto il profilo economico, esso ha infatti la funzione di rilanciare l'attività produttiva e di creare nuove opportunità di lavoro, offrendo alle imprese le aree occorrenti per i loro impianti, ad un prezzo contenuto; sotto il profilo sociale, contribuisce a prevenire tensioni sociali connesse alla dismissione produttiva, attraverso il rilancio di attività imprenditoriali aventi forte impatto sull'occupazione"* (in merito, T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I^a, 21.05.2009, n. 1189, in Massima Redazionale, 2009).-

L'orientamento amministrativo non condiviso è proprio anche della deliberazione di Giunta Comunale N° 142 del 18.11.2008, con cui si approvava lo schema di cessione volontaria dei terreni inclusi in zona P.I.P. di proprietà di due coniugi, giacché quell'organo, a tacitazione di una prospettata azione legale per il ristoro dei danni derivanti dal ritardo imputabile all'Amministrazione Comunale nella corresponsione dell'indennità di esproprio, concedeva, ai proprietari, altro lotto in zona P.I.P. oltre a quelli già precedentemente concessi con verbale di accordo bonario del 17.07.2006.-

Non è specificato in atti se i coniugi avessero o meno i requisiti soggettivi previsti dal bando pubblico.-

Ultimo atto portato a mia conoscenza è la deliberazione di Giunta Comunale N° 115 del 09.09.2010, con la quale veniva riconosciuta allo studio incaricato delle procedure di esproprio, un'integrazione del compenso per prestazioni svolte e da svolgere in prosieguo.-

Le esposte considerazioni, svolte nel brevissimo tempo concessomi, fondano sugli atti amministrativi consultati e di cui ho avuto notizia.-

Confidando almeno nella chiarezza di quanto dedotto, rimango a disposizione comunque per tutti gli ulteriori chiarimenti del caso.-

Distinti saluti.-

Avv. Vincenzo ZACCARO

