



Fondatore Enrico Michetti 

GAZZETTA AMMINISTRATIVA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

"Molte cose, non perché sono difficili non osiamo, ma perché non osiamo sono difficili."
Lucio Anneo Seneca

Spett.le Comune di Civitavecchia
nella qualità di Aderente Istituzionale

Via Pec: comune.civitavecchia@legalmail.it

Roma, 27 settembre 2023

Oggetto: Parere circa la legittimità del provvedimento di decadenza.

Da quando indicato nella richiesta di parere - avente ad oggetto la Comunicazione ex art. 18 Convenzione Rep. 150 del 5 agosto 1999 partecipata alla Società Lamer srl circa il Piano per insediamenti Produttivi in località Monna Felicità - si precisa quanto segue.

La vicenda innanzitutto, ha riguardato l'esecuzione di accordi negoziali sottoscritti dalle parti che avrebbero dovuto essere adempiuti nel corso dei dieci anni di efficacia del Piano. Dopo circa 23 anni in cui sono intervenuti all'interno dell'ente continui avvicendamenti nei ruoli apicali preposti al controllo, al fine di una naturale ricognizione della effettiva concretizzazione degli strumenti attuativi approvati dall'ente locale e per poter procedere ad una nuova pianificazione coerente con le attuali esigenze politiche, sociali ed economiche del territorio, il Comune di Civitavecchia ha avviato un'attività istruttoria sulla vicenda in esame. Dalla prefata indagine sono emersi rilevanti inadempimenti oltreché evidenti scostamenti dalle finalità convenzionate. Proprio quindi, in ragione di quanto ampiamente disatteso dal privato ed adeguatamente riscontrato dall'ente locale, l'amministrazione di Civitavecchia nel pieno rispetto della legislazione vigente e della normativa negoziata ha attivato un percorso vincolato volto alla notifica al privato di ogni puntuale

contestazione. A seguito delle partecipate contestazioni il privato non ha replicato pressoché nulla che fosse coerente alle censure rivoltegli.

Naturale conseguenza di quanto sopra, stante la persistenza dei gravi inadempimenti ed essendo ampiamente decorso il tempo entro il quale la parte privata avrebbe dovuto attendere agli impegni assunti, è la dichiarazione di decadenza.

Più precisamente, la decadenza è disciplinata dagli artt. 2964-2969 c.c. In particolare, la decadenza convenzionale è stabilita dalle parti mediante contratto e ha la funzione di assicurare che lo stato di incertezza relativo ad alcune situazioni giuridiche sia limitato a periodi determinati nel tempo. Nel caso di specie l'istituto in parola, stante il comportamento pressoché inerte del privato ovvero volto a disattendere gli impegni assunti, avrebbe peraltro dovuto essere azionato già da tempo.

La pianificazione urbanistica ha il compito, infatti, di disciplinare la trasformazione del territorio avendo come prioritario punto di riferimento l'interesse pubblico. Il fattore tempo, in una realtà in continuo mutamento, è assolutamente determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di piano soprattutto in sede attuativa. Un eventuale stato di inerzia del privato a fronte di un "fare" pattuito in sede convenzionale nell'ambito di una procedura negoziata con il pubblico, provocherebbe un trauma all'armonico sviluppo del territorio ed al rispetto degli indirizzi dettati dall'organo sovrano. All'organo di gestione spettano in sede esecutiva, attività amministrative, tecniche e contabili volte a rilevare le gravi inadempienze nel corso dell'esecuzione dei contratti ed a porvi tempestivamente rimedio con atti ufficiali. Aver bloccato per oltre un ventennio un'area dedicata allo sviluppo dell'artigianato medio/piccolo disattendendo peraltro, anche le più dirette finalità negoziate ha costituito un grave nocimento alla cittadinanza opportunamente rilevato e censurato.

D'altronde i Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP), disciplinati dall'art. 27 della L. 865/1977, sono strumenti di pianificazione che i Comuni possono utilizzare per lo sviluppo di insediamenti di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico nell'ambito di zone destinate ad insediamenti produttivi dai piani regolatori

generali (o, anche, dai piani di fabbricazione) vigenti. Il PIP, quindi, è uno strumento di attuazione avente contenuto di piano particolareggiato con finalità produttive in genere, che imprime sulle aree in esso incluse l'espropriazione da parte dell'amministrazione comunale.

La finalità del detto strumento urbanistico è dunque duplice: per un verso, assicura un ordinato assetto urbanistico nella zona in cui andranno ad inserirsi i nuovi complessi produttivi, parimenti ad una adeguata collocazione di quelli già esistenti; per altro verso, ha la funzione di stimolare l'espansione produttiva nel territorio comunale, offrendo alle imprese – ad un prezzo politico e previa espropriazione ed urbanizzazione – le aree occorrenti per l'insediamento dei loro impianti.

Pertanto, detto piano, come ribadito dalla costante giurisprudenza amministrativa, non è solo uno strumento di pianificazione urbanistica ma anche, e soprattutto, uno strumento di politica economica (cfr., *inter alia*, Cons. Stato, V, 15 gennaio 2020, n. 377; Cons. Stato, IV, 2 gennaio 2019, n. 22; Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2878; Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2015, n. 1125).

In particolare, da tale ultima funzione deriva che i PIP sono connotati da eccezionalità poiché attraverso di essi si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario, con un sacrificio del principio di uguaglianza e del diritto alla proprietà privata, giustificato dalla necessità di incrementare i livelli occupazionali attraverso il rilancio della attività produttive (Cfr. Cons. Stato, IV, 11 gennaio 2021, n. 376, che richiama Cons. Stato, IV, n. 5501 del 2004; Cons. Stato, IV, n. 550 del 2004).

Corollario conseguente è che lo spostamento di ricchezza ha una causa normativa tipizzata, che è quella di funzionalizzare in senso economico e sociale il sacrificio imposto ad un soggetto determinato per il benessere dell'intera collettività stanziata sul territorio, consentendo all'imprenditore, che assume su di sé il rischio imprenditoriale, di organizzare il capitale e i mezzi della produzione (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5501 del 2004; sez. IV, n. 550 del 2004).

L'ordinamento per tal via realizza un razionale e soddisfacente punto di equilibrio tra la tutela del diritto della proprietà privata e il sostegno alle produzioni

economiche che creano posti di lavoro, redditi e ricchezza, non allo scopo di discriminare il proprietario terriero rispetto all'imprenditore, né di impoverire i bilanci degli enti locali, bensì all'unica finalità di conformare in senso sociale e redistributivo le ricchezze, consentendo il fruttuoso utilizzo di fondi altrimenti inutilizzati o utilizzati per scopi non produttivi o, comunque, per scopi non idonei ad assicurare l'incremento di ricchezza del territorio in generale.

Questo determina - come statuito da ultimo dal Consiglio di Stato Sez. IV sentenza 4 marzo 2021, n. 1864 - la nascita, in capo al privato beneficiario da questo grave sacrificio individuale, di una posizione giuridica fonte di responsabilità sociale, rispetto agli oneri e ai costi giuridici, economici e organizzativi sostenuti dall'Amministrazione pubblica per consentire la realizzazione del programma, ad un tempo urbanistico e di politica economica.

Va da sé, quindi, che la rilevanza dei plurimi interessi collettivi che sottendono l'assegnazione dei lotti di cui si compone il PIP sono immanenti anche alla disciplina dell'esecuzione del rapporto, escludendo in radice qualsiasi intento speculativo, di carattere eminente privato, che le imprese assegnatarie intendano eventualmente perseguire in assenza della realizzazione degli obiettivi pubblicistici per i quali l'assegnazione in loro favore è stata disposta.

In tale ottica, si palesa incontestabile che è venuto meno proprio il suddetto obiettivo pubblicistico ed anzi è emerso quell'intento speculativo che la disciplina esclude in radice. Infatti in luogo della realizzazione di opifici come previsti nel PIP e negli atti conseguenti, l'impresa ha comunicato nelle note depositate in sede di istruttoria che ha alienato alcuni lotti (circa il 5%) a Società finanziaria, senza autorizzazione comunale ed in spregio alle norme convenzionali che prevedono un precipuo percorso con formazione di graduatorie e prelazioni a vantaggio esclusivo degli artigiani e piccole e medie imprese artigiane. Tale *modus operandi* mortifica *in re ipsa* le finalità economico-sociali sopra riportate.

Nel fattispecie di cui trattasi ci troviamo dunque, dinanzi ad una fase della procedura pressoché vincolata in cui l'organo di gestione rilevate e contestate le plurime e reiterate inadempienze ha l'obbligo, a tutela del patrimonio pubblico e delle finalità all'uopo consacrate nel PIP, di concludere l'iter avviato con l'emanazione del

definitivo provvedimento nei confronti del privato a cui poi, dovrà seguire la presa d'atto da parte dell'organo sovrano e dell'organo politico esecutivo in ossequio al principio del *contrarius actus*, i quali a monte avevano autorizzato il piano *de quo* (cfr delibere di consiglio e di giunta iniziali con le quali si è dato avvio al PIP) per poi procedere anche nelle attività ed azioni conseguenti tra le quali si segnalano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelle volte alla retrocessione delle aree, all'immissione in possesso, alla risoluzione di compravendite effettuate in danno, al pagamento di eventuali oneri, al risarcimento del danno ecc...

In conclusione, l'atto di gestione è un atto dovuto che consente più liberamente al comune di poter dar corso ad una nuova pianificazione del territorio nel verso di una fattiva valorizzazione e sviluppo delle aree di servizio alla città ed al contempo lo pone al riparo da eventuali azioni di risarcimento del danno che gli artigiani e le piccole e medie imprese destinatarie degli interventi previsti nel PIP potrebbero intraprendere in considerazione dell'accertato sviamento dalle finalità pubbliche volte all'insediamento di opifici con l'obiettivo di generare un'espansione produttiva a prezzi calmierati delle aree insistenti nel territorio comunale.

Prof. Avv. Enrico Michetti



Email: info@gazzettaamministrativa.it pec: infogazzettaamministrativa@pec.it
sito: www.gazzettaamministrativa.it