



Prot. 177121

RIF.MS Prot. n. 135038

Roma, li 20 Lug. 2010

SCARICATO

All' Area Copianificazione Territoriale e Ambientale
SEDE

OGGETTO: Variante al P.R.T. - Agglomerato Industriale di Santa Palomba.

L'Area Copianificazione Territoriale e Ambientale ha chiesto il parere di questa struttura in merito alla legittimità della variante al Piano Regolatore Consortile adottata dal Consorzio per lo Sviluppo Industriale Roma-Latina con deliberazione n. 5 del 29.07.2009.

L'Area Regionale riferisce che il perimetro del Consorzio per lo Sviluppo Industriale Roma-Latina ricomprende diversi agglomerati industriali, tra cui quello di Santa Palomba, che ricade nel territorio dei Comuni di Roma e Pomezia.

L'Assemblea Generale consortile, con la deliberazione di cui sopra, ha adottato una variante al proprio Piano Regolatore Territoriale, la quale comporta un ampliamento dell'agglomerato di Santa Palomba tale da ricomprendere parte del territorio del Comune di Ardea. Tuttavia tale Comune, comunque ricadente all'interno del perimetro consortile, era stato precedentemente escluso dal Consorzio (verbale assembleare del 17.12.2007) in quanto inadempiente agli obblighi di corresponsione delle quote di partecipazione al medesimo e non ha pertanto partecipato ai lavori dell'Assemblea Generale relativi all'adozione della suddetta variante.

Il quesito riguarda pertanto la legittimità della variante adottata, trasmessa alla Regione con nota prot. 265356 del 16.12.2009 ai fini della sua approvazione, in quanto relativa al territorio di un Comune che, sebbene sia geograficamente ricompreso all'interno del perimetro del Consorzio Industriale, non faccia parte del Consorzio medesimo in quanto escluso per morosità.

In merito si ritiene quanto segue.

I piani di sviluppo industriale sono a tutti gli effetti piani regionali. Ai sensi dell'art. 51, comma 5, del D.P.R. n. 218/1978, infatti, "i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono approvati con provvedimento dei competenti organi regionali". Ed in effetti l'ambito pianificato e l'assetto di interessi presi in considerazione sono di livello sovracomunale, ragione per cui tali piani sono imputati alla Regione come atti propri.

Quanto al regime degli effetti, il piano approvato produce, a norma del citato art. 51, comma 6, del D.P.R. n. 218/1978, "gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150". Tanto determina per i Comuni ricadenti nell'ambito del piano l'obbligo di adeguare ad esso i propri strumenti urbanistici (art. 6 della Legge n. 1150/1942 e art. 7 della L.R. n. 13/1997).

Della succinta ricostruzione normativa suddetta, è importante sottolineare alcuni aspetti.

In primo luogo è saliente rimarcare come i consorzi per lo sviluppo delle aree industriali sono sostanzialmente enti strumentali della Regione che svolgono, quanto all'aspetto relativo al

governo del territorio, “*funzioni meramente preparatorie (di promozione e di studio) che culminano nella predisposizione di un ‘progetto di piano’ da sottoporre all’approvazione dell’autorità competente, che ne assume la paternità ed alla quale il piano è imputato*” (Cass. Civ., sez. I, n. 4200/2001). Stesse considerazioni, quanto alla natura dei consorzi, si rinvencono nella recente giurisprudenza amministrativa, secondo la quale “*i Consorzi ASI [...] rivestono un ruolo eminentemente tecnico ed essendo preposti alla esecuzione, sviluppo e gestione di interventi a servizio delle aree industriali, con funzioni eminentemente preparatorie e propositive per l’adozione, rimessa alla competenza esclusiva alla Regione, dei piani regolatori delle aree industriali*” (C.d.S., sez. VI, n. 2047/2010).

Il Consorzio è quindi sostanzialmente un organo tecnico, non rappresentativo né esponenziale di interessi della collettività, e tantomeno politico; ne deriva che in esso la partecipazione degli enti locali è certamente auspicabile, ma non necessaria. La natura tecnica e non rappresentativa/esponenziale dei consorzi è confermata, oltre che dalla qualificazione formale di Enti Pubblici Economici (e quindi non territoriali) che ne fa espressamente la legge statale (art. 36, comma 4, Legge n. 317/1991) e di conseguenza quella della Regione Lazio (art. 2 L.R. n. 13/1997), anche e soprattutto dalla loro composizione ‘mista’, cui partecipano promiscuamente enti locali, camere di commercio, associazioni e confederazioni di rappresentanza di varie categorie (industriali, artigiani ed altro), istituti di credito, università, consorzi di imprese ed altro. Tale aspetto è indicativo del fatto che il consorzio ASI si configura non come ente esponenziale degli interessi delle collettività (caratteristica degli enti locali), bensì quale ente a composizione mista finalizzato a rappresentare un ampio ventaglio di interessi, generali e particolari, di natura assai disomogenea tra di loro. Nessuna norma statutaria o di legge pone i componenti costituiti dagli enti locali e gli interessi di cui sono portatori su un piano di superiorità o ritiene indefettibile la loro partecipazione al consorzio.

Prova di quanto sopra detto è ravvisabile anche nel fatto che in genere gli statuti dei consorzi ASI, ed in particolare quello del Consorzio per lo Sviluppo Industriale Roma-Latina, prevedono ipotesi di esclusione o di recesso dei soci. A fronte di tale possibilità, non sono tuttavia previste forme di limitazione delle facoltà e delle funzioni del consorzio, salvo nel caso in cui, per effetto delle suddette defezioni venga a mancare la maggioranza delle quote societarie, ipotesi per la quale l’art. 4 dello Statuto prevede lo scioglimento del Consorzio. Da nessuna norma statutaria o di legge è pertanto possibile desumere che il venir meno di uno dei componenti del consorzio comporti la limitazione delle funzioni di predisposizione del piano riguardo a quella parte di territorio facente capo all’ente locale estromesso ma sempre ricompresa nel suo perimetro di competenza.

Del resto ciò è imputabile alla natura stessa del piano ASI, il quale è fondamentalmente un piano a valenza regionale; ed è per tale motivo che esso è dalle norme equiparato al piano territoriale di coordinamento, anch’esso un piano di ambito sovracomunale, vincolante per i Comuni ed al cui procedimento di formazione gli enti locali non partecipano nella fase redazionale, ma unicamente nella forma di proposizione delle osservazioni. Analogamente, tale garanzia partecipativa è prevista anche per i piani ASI i quali, a termini dell’art. 51 del D.P.R. n. 218/1978, vengono pubblicati per 15 giorni presso ciascun Comune ai fini della presentazione di osservazioni. Si sottolinea che tale procedura è stata osservata per la variante al Piano Regolatore Territoriale del Consorzio per lo Sviluppo Industriale Roma-Latina di cui si tratta.

Inoltre, essendo un piano che riguarda un ambito territoriale vasto, infraregionale ma sovracomunale, esso esige, per la sua stessa natura, la disponibilità dell’intera area da

pianificare, che coincide con il perimetro del costituito consorzio. Non avrebbe infatti senso ammettere che le vicende giuridiche legate al recesso o all'esclusione di taluni dei Comuni consorziati possano modificare i confini dell'area omogenea che è stata individuata con la creazione del perimetro consortile ai fini della localizzazione degli insediamenti industriali e che nella sua interezza deve essere oggetto di pianificazione, pena l'assoluta inutilità di una pianificazione 'a macchia di leopardo'.

Pertanto nulla vi è di strano nel fatto che i Comuni, come non possono vantare un diritto a partecipare, nella fase dell'adozione, alla formazione del piano territoriale di coordinamento previsto dall'art. 5 della Legge n. 1150/1942, che pure riguarda il loro territorio e li vincola nell'autonomia della pianificazione, analogamente è a dirsi per il piano ASI, al primo del tutto assimilabile in quanto anch'esso di ambito sovra comunale, anch'esso di approvazione regionale, anch'esso generatore di un dovere di adeguamento.

Indizi della correttezza di quanto sopra affermato sono rintracciabili anche nel tenore letterale delle norme citate.

L'art. 6 della Legge n. 1150/1942 prevede che "i Comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale". Analogamente l'art. 7, comma 3, della L.R. n. 13/1997 dispone che "i Comuni i cui territori ricadono nell'area di competenza dei consorzi adeguano, entro il termine di 90 giorni i propri strumenti urbanistici ai piani stessi". Da tali disposizioni si evince che l'obbligo di adeguamento al piano scaturisce per i Comuni dal solo fatto di essere territorialmente ricompresi nel perimetro entro cui spiegano i propri effetti il piano di coordinamento o il piano ASI, e giammai dall'aver attivamente partecipato alla redazione o all'adozione di tali atti pianificatori di pertinenza regionale. La norma regionale, in particolare, non fa riferimento alla qualità di consorziato dell'ente locale, ma solo alla circostanza oggettiva che consiste nel fatto di ricadere nell'ambito territoriale oggetto di pianificazione regionale. Se invece avesse voluto far discendere l'obbligo di adeguamento solo per i Comuni facenti parte del consorzio, avrebbe la norma richiesto espressamente la qualità di socio, cosa che non ha fatto limitandosi ad imporre il dovere di adeguamento in ragione di presupposti localizzativi e non partecipativi. Come detto, l'unica ineludibile garanzia di partecipazione prevista è quella che prende origine dalla pubblicazione del piano adottato per consentire l'eventuale presentazione di osservazioni.

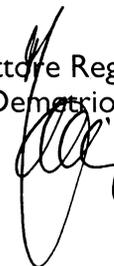
Deve quindi ritenersi che sotto un profilo strettamente giuridico, non vi siano ostacoli a che il Consorzio adotti, ai fini della successiva approvazione regionale, un piano di sviluppo industriale (o sue varianti) relativo alla totalità delle aree interne al perimetro consortile, anche se i rispettivi Comuni non facciano parte della compagine sociale (per esclusione o per recesso).

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: <http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il Dirigente dell'Area
(Dr. Marina Ajello)



Il Direttore Regionale
(Arch. Demetrio Carini)



L'estensore: SLevante



Pagina 3 di 3