

GIURISDIZIONE: Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Risoluzione del contratto da parte di un consorzio di sviluppo industriale - Giurisdizione A.g.o.

Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2021, n. 7436

- in *Il Foro amm.*, 11, 2021, pag. 1722.

“[...] la giurisdizione sulle controversie riguardanti la legittimità dell’esercizio, da parte di un consorzio di sviluppo industriale, del potere autoritativo di disporre la risoluzione del contratto ed il riacquisto dei beni venduti al privato per mancata realizzazione del programma industriale viene attribuita al giudice amministrativo, mentre spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda relativa al prezzo di acquisto, atteso che quest’ultima integra una questione di tipo meramente patrimoniale [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 16 settembre 2021 il consigliere Alessandro Verrico e uditi per le parti gli avvocati Anna Ingianni e Giulio Steri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per la Sardegna (R.G. n. -OMISSIS-), il -OMISSIS-impugnava:

a) la nota del -OMISSIS- avente ad oggetto *“Provvedimento di riacquisizione ablativa a favore del -OMISSIS- ex art. 63, L. n. 448/98 e art. 2, c. 3, L.R. n. 10/2008 avente ad oggetto i diritti inerenti al terreno industriale ubicato nel comparto DG/6 del vigente Piano Regolatore Territoriale consortile distinto in C.F. al Fg. 32, mapp.le 1683 sub 18, sub. 478 e 479 della superficie complessiva di mq. 12.000 ceduto, sotto condizione risolutiva, alla -OMISSIS-(-OMISSIS-) con scrittura privata autenticata del -OMISSIS-, rep. 33714; Avviso di esecuzione mediante immissione in possesso per il giorno 21 maggio 2019, ore 11.00”;*

b) la comunicazione di avvio del procedimento n. 610/2018 in data 9 febbraio 2018 del -OMISSIS-, avente ad oggetto *“Avvio procedimento di riacquisizione ex art. 63 L. 448/98 terreno di mq 12.000 funzionalmente destinato a nuovi interventi produttivi facente parte dell’attivo fallimentare in liquidazione”*, nonché la comunicazione di avvio del procedimento n. 819/2018 in data 21 febbraio 2018 del -OMISSIS- menzionata nel provvedimento ablatorio;

c) la delibera -OMISSIS-del -OMISSIS- - Gallura, con la quale l'assemblea generale del -OMISSIS- ha approvato il Piano Economico Finanziario (P.E.F.) per l'esercizio 2018 contemplante l'acquisizione *ex art.* 63 della l. n. 448/98, tra gli altri, del terreno industriale ubicato nel comparto DG/6 del vigente Piano Regolatore Territoriale Consortile distinto in C.F. al Fg. 32, mapp.le 1683 sub 18, sub. 478 e 479 della superficie complessiva di mq. 12.000;

d) la determina prot. n. 64 del 7 gennaio 2019, nella parte in cui, pur approvando un "Accordo procedimentale" con il -OMISSIS-, ha fatto salvo il procedimento di riacquisizione del terreno in questione.

2. Il T.a.r., con la sentenza n.-OMISSIS-, ha respinto il ricorso e ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

In particolare, il Tribunale:

a) ha rilevato, sulla base di un'analisi della disciplina e degli obblighi derivanti dall'accordo sottoscritto il -OMISSIS- tra il -OMISSIS-. e della normativa applicabile alla fattispecie (l. 23 dicembre 1998, n. 448; l.r. 25 luglio 2008, n. 10), la piena legittimità del provvedimento riacquisitivo, stante l'inerzia protratta per un periodo superiore ai cinque anni dalla cessione in relazione al lotto in questione;

b) ha rilevato che i poteri di riacquisizione sono esercitabili a prescindere dall'articolazione della destinazione urbanistica dell'area ("industriale", "commerciale" o "artigianale"), non trovando applicazione la limitazione di cui all'art. 3 l.r. n. 10/2008;

c) ha ritenuto il provvedimento di riacquisizione, in quanto "parziale" avendo colpito solo l'area rimasta inutilizzata e abbandonata (limitata ai 12.000 mq, posti all'estremità nord-est), del tutto proporzionato, non rilevando a tal fine la circostanza che la struttura ricettivo-turistica fosse stata già realizzata con svolgimento di attività continuativa sin dal 2004;

d) ha ritenuto legittimo l'esercizio del potere in questione, poiché fondato sulla clausola risolutiva espressa di cui all'art. 4 dell'Accordo e sulla inerzia del -OMISSIS- protratta per circa venti anni, non potendo al riguardo rilevare, stante la significatività di tali evidenze temporali, asseriti fattori impeditivi al concreto utilizzo del terreno (varianti urbanistiche);

e) ha escluso la sussistenza di profili di contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza nel susseguirsi delle decisioni del -OMISSIS-, ritenendo determinate condivisioni assunte con la curatela fallimentare non idonee a determinare il congelamento *pro futuro* e a tempo indeterminato dei poteri pubblicistici;

f) ha ritenuto che le censure del ricorrente volte a sindacare le possibili future utilizzazioni del lotto da parte del -OMISSIS- fossero estranee all'oggetto del giudizio e che, ad ogni modo, l'area in

questione fosse suscettibile di autonoma valutazione, così come, a fronte dell'inadempimento e dell'assenza di atti integrativi convenzionali, fosse prevalente l'interesse pubblico alla sottrazione del bene per il riutilizzo;

g) ha rilevato che, secondo l'impugnato provvedimento, in applicazione dell'art. 4 dell'Accordo, la mancata esecuzione delle opere per inerzia/omissione del privato determinava l'assenza di riconoscimento di corrispettivo/rimborso, per converso non essendo ritenuta applicabile la previsione di cui all'art. 63 l. n. 448/98 (secondo cui spetta al cessionario "*il prezzo attualizzato di acquisto delle aree*") dal rilievo attribuito alla condotta colposa della società inadempiente.

3. L'originario ricorrente ha proposto appello (R.G. n. 1828/2020), per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante, premesso di aver agito dinanzi alla Corte d'appello di Cagliari, sezione distaccata di Sassari per ottenere l'indennità di riacquisizione, ha sostenuto le censure riassumibili nei seguenti termini:

i) "*Errore di fatto, per mancata e/o erronea valutazione e/o travisamento di fatti rilevanti e dei documenti di causa, oltre che per violazione dell'art. 64 c.p.a.*": il primo giudice avrebbe erroneamente lasciato intendere che l'accordo (raggiunto dalle parti in riferimento alla parte del complesso ricettivo alberghiero in esercizio) avesse anche legittimato il provvedimento di riacquisizione del lotto di terreno non edificato perché oggetto di trattativa specifica tra le parti, laddove l'accordo procedimentale sostitutivo di provvedimento tra il -OMISSIS- e il -OMISSIS- ha riguardato solo il procedimento attivato con la nota prot. n. -OMISSIS-e non ha mai riguardato il lotto di terreno oggetto del presente giudizio;

ii) "*Violazione del principio di separazione dei poteri e di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.) - inammissibile integrazione della motivazione del provvedimento - error in iudicando per erronea interpretazione del provvedimento - violazione dell'art. 1456 cod. civ.*": diversamente da quanto affermato nella impugnata sentenza, dalla lettura del provvedimento emergerebbe palesemente che il -OMISSIS- ha esercitato solo ed esclusivamente il potere autoritativo ex art. 63 l. n. 448/98, senza attivare contestualmente la clausola risolutiva espressa di cui al 1° comma dell'art. 4 del contratto;

iii) "*Error in iudicando per erronea interpretazione del contratto e in particolare degli artt. 1 -3 - 4 - violazione degli artt. 1362 - 1363 - 1366 - 1375 cod. civ. - errore di fatto in iudicando, per mancata e/o erronea valutazione e/o travisamento di fatti rilevanti e dei documenti di causa - omessa pronuncia*": il giudice di primo grado avrebbe errato nell'individuare la prestazione a carico dell'assegnataria oggetto della clausola risolutiva espressa prevista dall'art. 4 e le scadenze

temporali pattuite e, quindi, nel qualificare il contegno adottato dall'assegnataria sul lotto in questione come *"inadempimento contrattuale"* o *"colpevole inerzia"*, utile ai fini degli effetti risolutivi del rapporto e della riacquisizione *ex art. 63*; invero, non vi sarebbe stata alcuna pattuizione in ordine al termine finale di ultimazione dei lavori, al contrario essendo stata prevista la possibilità di variare le finalità di utilizzazione del terreno, come in effetti sarebbe avvenuto alla luce dei molteplici titoli edilizi rilasciati, della variante al PRT consortile approvata, delle varianti apportate al progetto; così come non vi sarebbe stato alcun inadempimento da parte dell'assegnataria, essendo state effettuate opere di sbancamento ed avendo in generale valorizzato l'intero contesto;

iv) *"Error in iudicando – contraddittorietà della motivazione – violazione e/o erronea applicazione dell' art. 63 l. n° 448/'98 - dell'art. 42 e dell'art. 97 della costituzione – violazione del principio di tipicità degli atti e dei provvedimenti amministrativi nonché dell' art. 2 del d.p.r. n° 327/2001 – inammissibile integrazione e/o erronea interpretazione della motivazione del provvedimento – erronea interpretazione del contratto -OMISSIS-"*: il T.a.r. avrebbe erroneamente ricostruito attorno al provvedimento impugnato una fattispecie ibrida con una inammissibile integrazione della motivazione del provvedimento impugnato; peraltro, se la vicenda fosse inquadrata sotto il profilo strettamente contrattuale, il provvedimento di riacquisizione sarebbe illegittimo per non essere stata attuata la clausola risolutiva espressa da parte del -OMISSIS- e per non esservi stato l'inadempimento dell'assegnataria alle obbligazioni pattuite in contratto; per converso, se fosse inquadrata sotto il profilo pubblicistico, l'illegittimità deriverebbe dall'assenza dei presupposti fissati dall'art. 63 l. n. 448/98;

v) *"Violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.) e difetto di giurisdizione"*: sarebbe errata la sentenza impugnata nel punto in cui motiva in ordine al mancato riconoscimento di un corrispettivo, atteso che la contestazione in ordine alle questioni indennitarie dell'atto di acquisizione resta sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo sulla base dell'art. 133, lett. g), del c.p.a.;

vi) *"Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 63 l. n. 448/'98 - violazione e/o erronea applicazione dell'art. 3, 3° comma l.r. n° 10/2008, in combinato disposto con l'art. 2, 1° comma lett. f) - eccesso di potere per difetto e/o erroneità del presupposto di fatto e di diritto, difetto assoluto dei presupposti, carenza e/o erroneità di motivazione, sviamento di potere - violazione e/o falsa applicazione dell'art. 42 e dell'art. 97 della Costituzione"*: essendo indubbia la destinazione commerciale/alberghiera dei terreni, difetterebbe in radice il presupposto per l'esercizio del potere

di cui all'art. 63 cit., ossia la destinazione industriale delle aree, come confermato anche dall'art. 2, commi 1 e 3, della l.r. 25 luglio 2008, n. 10;

vii) *“Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 63 l. n° 448/'98, sotto altro profilo - eccesso di potere per difetto e/o erroneità del presupposto di fatto e di diritto, difetto assoluto dei presupposti, carenza e/o erroneità di motivazione, contraddittorietà”*: nel caso di specie non vi sarebbe stato né l'inadempimento da parte della società assegnataria alle obbligazioni assunte con il contratto del -OMISSIS-, né il presupposto prescritto dal 1° comma dell'art. 63 l. n. 448/98 per procedere alla riacquisizione;

viii) *“Eccesso di potere sotto il profilo del mancato bilanciamento degli interessi, difetto, erroneità e contraddittorietà della motivazione e/o carenza di istruttoria - violazione del principio di concorrenza”*: ad avviso dell'appellante sarebbe del tutto carente la motivazione dell'impugnato provvedimento, atteso che il -OMISSIS- non avrebbe attentamente indicato il pubblico interesse sottostante al riacquisto ai sensi dell'art. 63 l. n. 448/1998 e operato un corretto bilanciamento tra gli interessi coinvolti, soprattutto in quanto l'ablazione ha determinato uno smembramento del bene.

3.1. In data 7 giugno 2021 l'appellante -OMISSIS- ha proposto motivi aggiunti ex art. 104, comma 3, c.p.a., provvedendo ad integrare la terza censura proposta in primo grado avverso i provvedimenti impugnati. Invero, sulla base delle risultanze della sopravvenuta ordinanza -OMISSIS- applicativa di misure cautelari personali e reali, notificata al -OMISSIS- in data 10 maggio 2021, ad avviso dell'appellante risulterebbe dimostrato che la riacquisizione del lotto di mq. 12.000 da parte del -OMISSIS- in danno della procedura fallimentare sarebbe avvenuta, piuttosto che per garantire il perseguimento delle finalità pubbliche dell'ente, al solo fine di consentire al fallito una proficua speculazione edilizia consistente nell'edificazione di trecento case vacanze, equivalenti a 45.000 mc.

3.2. Si è costituito in giudizio il -OMISSIS- Industriale Provinciale Nord Est Sardegna Gallura (-OMISSIS- Gallura), il quale, depositando memoria difensiva in data 16 luglio 2021, ha resistito all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto. Il -OMISSIS- nel merito ha evidenziato in particolare la peculiarità dei poteri pubblicistici ad esso assegnati dall'ordinamento per il governo delle aree consortili e la particolarità dell'istituto giuridico della riacquisizione conseguente alle inadempienze, così come ha dedotto in ordine alla sussistenza dell'inadempimento ed all'assenza di qualsiasi forma di concorso colposo del -OMISSIS-. L'appellato ha inoltre eccepito l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, in considerazione, per un verso, della tardività di proposizione, il fallimento essendo da tempo a conoscenza dei fatti oggetto del procedimento

penale, per altro verso, dell'assenza dei presupposti per la proponibilità, questi non potendo essere ravvisati nell'emissione di un'ordinanza da parte del G.I.P.

3.3. Con memoria del 15 luglio 2021, l'appellante ha eccepito la tardività e l'inammissibilità della produzione documentale avversaria.

3.4. Le parti hanno infine scambiato memorie di replica, a mezzo delle quali hanno insistito nelle proprie difese e conclusioni.

4. All'udienza del 16 settembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. Il giudice di prime cure ha così ricostruito la vicenda in scrutinio:

“Il -OMISSIS- -OMISSIS-(oggi -OMISSIS-) ha venduto, con scrittura privata del -OMISSIS-, alla -OMISSIS-, attualmente in fallimento (dichiarato con sentenza n. 26/2016 dal Tribunale di Tempio Pausania), un fondo esteso per ettari 13.60.85, ricadente nell'allora Piano Regolatore Industriale in zona D2 - zona produttiva del nucleo di industrializzazione, con classificazione, in parte, come zona S2 - Servizi di interessi generale. L'atto di assegnazione-vendita contemplava una serie di obbligazioni correlate all'intervento progettato, con definizione della tempistica (in parte di fonte contrattuale, in parte di fonte normativa) per la sua realizzazione. Come da accordi intervenuti nella suddetta scrittura privata, la Società si impegnava alla realizzazione, nell'ampio lotto assegnato, di un “complesso ricettivo, centro congressi, centro sportivo e uffici”. Con obbligo di redazione della progettazione, conseguimento dell'approvazione ed esecuzione delle costruzioni in aderenza alle norme di Piano Regolatore del -OMISSIS-. Per quanto concerne la realizzazione del compendio alberghiero – turistico, dotato di molteplici strutture sportive, termali e sale conferenze, gli obblighi sono stati assolti, con ultimazione dell'intervento ed entrata in funzione della relativa attività. Successivamente la -OMISSIS-ha stipulato ulteriori atti per acquisire altre aree per consentire l'ampliamento dell'intervento. In particolare: - con atto del 10/10/2003 è stata acquistata un'area di oltre 2 ettari; - e con atto del 22/12/2016 sono stati acquisiti due lotti, rispettivamente, di ettari 5.84.79 (per la realizzazione di un campo da golf e relativa clubhouse, centro servizi direzionale, alloggi per il personale dipendente, Campus universitario) e di ettari 1.49.02 (per il completamento di un complesso già esistente mediante la realizzazione di due campi da calcio). All'interno di quest'area di notevole estensione, la -OMISSIS-ha realizzato le opere convenute eccetto quelle che erano previste sul lotto, di mq 12.000, di cui al fg. 32 mapp. 1683 subb. 18 - 478 e 479 (zona NordEst del comparto D/G6 dell'attuale Piano Regolatore Consortile). Mediante diversi contratti di mutuo (stipulati tra il 2002 e il 2012) Intesa Sanpaolo (insieme a capofila Monte dei Paschi, BNL e Banco di Sardegna) ha concesso Finanziamenti Ipotecari in Pool alla -OMISSIS-, per consentire la realizzazione del “Resort”. Nelle more, tali crediti sono stati

“ceduti” da Intesa Sanpaolo S.p.A. alla -OMISSIS-, odierna società ricorrente, con data di efficacia economica 1/1/2018 e giuridica al 23/4/2018. In considerazione della rilevata inerzia il -OMISSIS- (in riferimento al lotto rimasto del tutto inutilizzato, posto all’estremità nord-est del compendio), in qualità di soggetto cedente (in forza del contratto risalente al 2000) ha avviato il procedimento (comunicato con nota n. 978 del 2/3/2018) di riacquisizione ai sensi dell’art. 63 della l.23/12/1998 n. 448 (inizialmente) di “tutto” il complesso ricettivo- alberghiero. A seguito di un’interlocuzione tra il Direttore Generale del -OMISSIS- e la Curatela fallimentare tale procedimento (coinvolgente “tutte” le aree, interessate o meno dalle edificazioni) è stato “sospeso” in quanto era stato raggiunto un Accordo, ai sensi dell’art. 11 l.241/1990, diretto ad impedire la ri-acquisizione “complessiva” dell’intero comparto. Tale Accordo prevedeva l’espressa esclusione del summenzionato fondo di 12.000 mq., oggetto di questo ricorso, in forza di espressa disposizione che ha mantenuto in vigore l’esercizio del potere di risoluzione contrattuale (fatto esplicitamente salvo). Nel rispetto di tale Accordo sostitutivo il -OMISSIS- ha successivamente adottato il provvedimento n. 2498 del 9/4/2019 che ha limitato la “riacquisizione” al solo lotto identificato al C.F. al Fg. 32, mapp.le 1683 sub 18, sub. 478 e 479, di superficie complessiva di mq. 12.000; nell’esercizio dei poteri attribuiti dall’art. 63 della L. 448/1998, specifico per i Consorzi industriali”.

6. L’appello e il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e deve pertanto trovare conferma la sentenza impugnata.

7. In via preliminare, la Sezione ritiene di evidenziare come la ricostruzione in fatto, come sopra riportata e ripetitiva di quella operata dal giudice di prime cure, non sia stata contestata dalle parti costituite per cui, vigendo la preclusione di cui all’art. 64, comma 2, del codice del processo amministrativo, deve reputarsi idonea alla prova dei fatti oggetto di giudizio.

7.1. L’unica eccezione è rappresentata dall’osservazione oggetto della prima censura di appello, secondo la quale sarebbe errato affermare che *“tale Accordo prevedeva l’espressa esclusione del summenzionato fondo di 12.000 mq.”*, perché - in ipotesi - lascerebbe intendere che con questo le parti avrebbero anche legittimato il provvedimento di riacquisizione del lotto di terreno non edificato.

Al riguardo, il Collegio, oltre ad osservare come tale affermazione sia stata in definitiva irrilevante nell’ottica della decisione di primo grado, esclude che essa sia suscettibile di essere interpretata in modo tale da ritenere che il procedimento di riacquisto avesse avuto una qualche forma di legittimazione da parte della curatela fallimentare.

7.2. Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, stante l'infondatezza di esso nel merito.

Parimenti si può evitare di esaminare le eccezioni di tardività e di inammissibilità della produzione documentale del -OMISSIS-, perché irrilevante ai fini del decidere.

8. Nel merito, il Collegio osserva in primo luogo che le censure seconda, terza, quarta e settima dell'appello, che in quanto strettamente connesse e in parte coincidenti nel contenuto possono essere trattate congiuntamente, sono infondate.

8.1. Al riguardo, si rileva *in primis* che, ai sensi dell'art. 63 (*“Provvedimenti per favorire lo sviluppo industriale”*) della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (*“Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”*), *“I consorzi di sviluppo industriale di cui all'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, nonché quelli costituiti ai sensi della vigente legislazione delle regioni a statuto speciale, hanno la facoltà di riacquistare la proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali nell'ipotesi in cui il cessionario non realizzi lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione. Gli stessi consorzi di cui al comma 1 hanno altresì la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni. Nell'ipotesi di esercizio delle facoltà di cui al presente articolo i consorzi dovranno corrispondere al cessionario il prezzo attualizzato di acquisto delle aree e, per quanto riguarda gli stabilimenti, il valore di questi ultimi come determinato da un perito nominato dal presidente del tribunale competente per territorio, decurtato dei contributi pubblici attualizzati ricevuti dal cessionario per la realizzazione dello stabilimento. Le facoltà di cui al presente articolo possono essere esercitate anche in presenza di procedure concorsuali. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui ai consorzi di sviluppo industriale per la realizzazione di infrastrutture industriali e per l'acquisizione di aree e di immobili da destinare agli insediamenti produttivi”*.

8.2. Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2012, n. 664), il procedimento disciplinato dall'art. 63 della l. 23 dicembre 1998, n. 448, ha *“natura espropriativa”* e il potere esercitato dal consorzio è un potere autoritativo di disporre la risoluzione del contratto ed il riacquisto dei beni venduti al privato per mancata realizzazione del programma industriale. La norma, pertanto, attribuisce ai consorzi un diritto potestativo, da intendersi come un diritto potestativo pubblico, che si esplica in un'azione di recupero del bene per ripristinarne la destinazione istituzionale a mezzo di un atto che ha natura *latu sensu* espropriativa in quanto incide sul diritto di proprietà del titolare del bene di produzione (ancorché funzionalizzato e soggetto ad immanente vincolo di destinazione).

A conferma di ciò la giurisdizione sulle controversie riguardanti la legittimità dell'esercizio, da parte di un consorzio di sviluppo industriale, del potere autoritativo di disporre la risoluzione del contratto ed il riacquisto dei beni venduti al privato per mancata realizzazione del programma industriale viene attribuita al giudice amministrativo, mentre spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda relativa al prezzo di acquisto, atteso che quest'ultima integra una questione di tipo meramente patrimoniale (Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2016, n.1800; *id.*, 27 marzo 2014, n. 1477; Cass. civ., Sez. un., ord., 24 febbraio 2011, n. 4462; *id.*, ord., 10 novembre 2010, n. 22809).

8.3. Del resto, l'assegnazione in proprietà o la concessione in uso di aree a prezzi inferiori a quelli di mercato costituiscono uno strumento di intervento pubblico per la promozione delle attività imprenditoriali mediante abbattimento di costi (quindi con effetto economicamente equivalente alla concessione di diversi tipi di incentivo finanziario) per la realizzazione di stabilimenti produttivi. In ragione di ciò, considerato che la mancata utilizzazione delle aree e dei complessi immobiliari in questione comporta la vanificazione delle finalità perseguite con tale iniziativa, è prevista dall'art. 63 della l. n. 448 del 1998 la riacquisizione da parte del consorzio dei beni assegnati alle imprese e da queste lasciati improduttivi.

8.4. Ciò considerato in termini generali, il Collegio, con riferimento al caso di specie, osserva che:

a) l'art. 4 dell'Accordo del -OMISSIS- prevedeva:

a.1) sia la clausola risolutiva espressa *ex art.* 1456 c.c. per il caso di mancata utilizzazione del terreno alle finalità indicate (con diritto dell'acquirente per le opere eseguite, in caso di risoluzione, ad ottenere la minor somma tra lo speso e il migliorato, nei limiti dell'utilizzazione che può trarne l'ente venditore);

a.2) sia la facoltà per il -OMISSIS- di esercitare il potere *ex art.* 63 cit. per l'ipotesi in cui il cessionario non realizzasse lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione;

b) la nota con cui il -OMISSIS- disponeva la retrocessione indicava chiaramente, ripetendo più volte la fonte normativa del potere all'uopo esercitato, di fare applicazione dell'art. 63 cit. (oltre che degli artt. 2 e 3 della l.r. n. 10/2008), citando l'art. 4 dell'Accordo esclusivamente al fine di richiamare la previsione presente nella stessa clausola della possibilità di esercitare la facoltà di cui all'art. 63. A tal fine, e a conferma di tale interpretazione, nella nota veniva indicata anche la possibilità di ricorrere dinanzi al giudice amministrativo nei termini decadenziali.

8.5. Alla luce di ciò deve escludersi che il -OMISSIS- abbia fatto applicazione della clausola risolutiva espressa *ex art.* 1456 c.c., avendo al contrario optato, a fronte dell'inutilizzo quinquennale della porzione di terreno *de qua*, per l'esercizio del potere autoritativo di retrocessione di cui al

citato art. 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, a cui peraltro fa rinvio in ambito regionale l'art. 2 della l.r. n. 10/2008.

Invero, mediante tale articolo, rubricato "*Trasferimento di funzioni agli enti locali*", il legislatore regionale, con riferimento alle aree industriali a dimensione sovracomunale, ha attribuito ai consorzi industriali le medesime funzioni amministrative spettanti ai comuni in relazione, *inter alia*, alla "*retrocessione di aree non utilizzate per nuove destinazioni a fini produttivi e per l'attuazione dei programmi di reindustrializzazione*" e al "*riacquisto delle aree e degli stabilimenti industriali o artigianali, anche utilizzando le procedure e le agevolazioni previste dall'articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nel rispetto dei tempi previsti dalla legge o, per tempi inferiori, allorquando non si possano realizzare i progetti per i quali sono state assegnate le aree*".

8.6. Ciò considerato, sul piano fattuale è sufficiente osservare che, ferma l'irrelevanza dell'avvenuta realizzazione del compendio alberghiero-turistico perché riguardante area diversa da quella oggetto della retrocessione, il mancato utilizzo di quest'ultima è un dato pacifico e che, a differenza di quanto previsto originariamente, il provvedimento acquisitivo, in maniera del tutto puntuale, ha escluso dall'ablazione le aree su cui insiste la struttura turistico-ricettiva realizzata. D'altro canto, gli impedimenti alla realizzazione del progetto - dedotti dall'appellante - non assumono rilevanza determinante alla luce della notevole durata del periodo trascorso dall'assegnazione dell'area (circa 20 anni), così come nella condotta tenuta complessivamente dal -OMISSIS- non si ravvisano profili di contraddittorietà, per converso essendo lo stesso onerato di trovare un concreto utilizzo del lotto.

9. Infondato è anche il sesto motivo di appello, inerente alla assenza del presupposto della destinazione industriale delle aree per l'esercizio del potere di cui all'art. 63 citato, come richiesto dall'art. 2, commi 1 e 3, della l.r. 25 luglio 2008, n. 10.

9.1. Sul punto, condividendo quanto rilevato dal primo giudice, il Collegio esclude che il riferimento al carattere industriale dell'area inserito nella citata normativa possa limitare l'esercizio del potere autoritativo di riacquisizione alla presenza di una corrispondente destinazione urbanistica, da ciò dovendo conseguire in ipotesi che una eventuale diversa destinazione d'uso (commerciale/ricettiva) inibisca il potere ablativo. Diversamente, il perimetro dell'area interessata dal programma di sviluppo industriale è individuata dal Piano regolatore industriale, il quale a tal fine può anche prescindere dalla destinazione urbanistica dei singoli territori considerati, in tal modo determinando anche l'ambito oggettivo di esercizio del potere *ex art. 63*.

10. Si rileva inoltre l'infondatezza della ottava censura di appello, con cui si evidenzia l'inidoneità della motivazione del provvedimento impugnato.

10.1. Il Collegio, al riguardo, esclude che il provvedimento di recupero di cui all'art. 63 della l. n. 448/98 richieda un particolare supporto motivazionale, a tal fine potendo ritenersi sufficiente l'argomentazione in merito alla sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio del potere acquisitivo, ossia: la mancata realizzazione dello stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione (primo comma) ovvero la cessazione dell'attività industriale o artigianale, esercitata negli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati, da più di tre anni (secondo comma).

10.2. Del resto, è il legislatore stesso ad aver compiuto, con la previsione dell'istituto in esame, una valutazione di sussistenza dell'interesse pubblico al riacquisto delle aree non utilizzate, per consentire, nel perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo industriale, un proficuo riutilizzo delle aree stesse, ai medesimi fini. Ad ogni modo, nel caso di specie, il -OMISSIS- risulta avere anche allegato uno specifico interesse pubblico al riacquisto dell'area in questione e specificato le esigenze di sviluppo industriale, sottese a tale iniziativa.

11. Infine si rivela infondato anche il quinto motivo d'appello, con cui si solleva l'eccezione di difetto di giurisdizione.

11.1. Invero, il primo giudice, laddove esclude l'illegittimità della mancata previsione in favore dell'assegnatario del "*prezzo attualizzato di acquisto delle aree*", come indicato dal citato art. 63, si limita ad affrontare tale profilo di illegittimità, piuttosto che sotto l'aspetto della quantificazione dell'indennità da parte del -OMISSIS- con la retrocessione (questione, come detto, la cui cognizione spetterebbe alla giurisdizione del giudice ordinario), al fine di evidenziare l'idoneità della motivazione della retrocessione in punto di giustificazione della mancata corresponsione di un rimborso.

12. Si palesa infondato anche il ricorso per motivi aggiunti proposto *ex art. 104, comma 3, c.p.a.*, con cui l'appellante provvede ad integrare la terza censura proposta in primo grado.

Invero, ai fini della presente decisione, anche alla luce delle precedenti considerazioni, non assumono alcuna rilevanza le vicende oggetto del procedimento penale che ha condotto all'adozione dell'ordinanza del -OMISSIS-.

13. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello e il ricorso per motivi aggiunti devono essere respinti.

14. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (R.G. n. 1828/2020), come in epigrafe proposto, respinge lo stesso e il ricorso per motivi aggiunti.

Condanna l'appellante al pagamento in favore del -OMISSIS- delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 20.000,00 (ventimila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 settembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.