

COMPETENZA E GIURISDIZIONE CIVILE - VENDITA
Cass. civ. Sez. Unite, Ord., (ud. 10-03-2015) 09-07-2015, n. 14345

COMPETENZA E GIURISDIZIONE CIVILE

Regolamento di giurisdizione

VENDITA

Vendite speciali
di immobili

Fatto - Diritto	P.Q.M.
------------------------	---------------

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Primo Presidente f.f. -

Dott. CICALA Mario - Presidente Sezione -

Dott. RORDORF Renato - Presidente Sezione -

Dott. RAGONESI Vittorio - Consigliere -

Dott. MAMMONE Giovanni - Consigliere -

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Consigliere -

Dott. DI IASI Camilla - Consigliere -

Dott. PETITTI Stefano - Consigliere -

Dott. FRASCA Raffaele - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso 8720/2014 proposto da:

MAGNETI MARELLI S.P.A. (quale Società incorporante della Magneti Marelli Powertrain s.p.a.), in persona del procuratore pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA COSSERIA 5, presso lo STUDIO ROMANELLI, rappresentata e difesa dagli avvocati ROMANELLI GUIDO FRANCESCO, RICCARDO MONTANARO, MICHELE CARNEVALE, per delega a margine del ricorso;

contro

CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI BARI - CONSORZIO ASI, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA COSSERIA 2, presso lo studio dell'avvocato PLACIDI ALFREDO, rappresentato e difeso dagli avvocati SAVINO ROBERTO FU GIACOMO, FRANCESCO PAPARELLA, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

e contro

COMUNE DI MODUGNO;

- intimato -

sul ricorso 8721/2014 proposto da:

MAGNETI MARELLI S.P.A. (quale Società incorporante della Magneti Marelli Powertrain s.p.a.), in persona del procuratore pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA COSSERIA 5, presso lo STUDIO ROMANELLI, rappresentata e difesa dagli avvocati GUIDO FRANCESCO ROMANELLI, RICCARDO MONTANARO, CARNEVALE MICHELE, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DI BARI - CONSORZIO ASI, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA COSSERIA 2, presso lo studio dell'avvocato PLACIDI ALFREDO, rappresentato e difeso dagli avvocati ROBERTO SAVINO FU GIACOMO, FRANCESCO PAPARELLA, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

per regolamento di giurisdizione in relazione ai giudizi pendenti nn. 777/2007 del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DI BARI e n. 260/2007 del TRIBUNALE di Bari - Sezione distaccata di MODUGNO;

udito l'avvocato Guido Francesco ROMANELLI;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 10/03/2015 dal Consigliere Dott. RAFFAELE FRASCA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. Alberto Celeste, il quale visto l'art. 380 ter c.p.c., chiede che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in camera di consiglio, dichiarino l'inammissibilità delle istanze di regolamento preventivo di giurisdizione, con le conseguenze di legge.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Ritenuto quanto segue:

p.1. La s.p.a. Magneti Marelli (quale società incorporante della Magneti Marelli Powertrain s.p.a., per atto di fusione e cambiamento della denominazione sociale da Magneti Marelli Holing s.p.a. in Magneti Marelli s.p.a.), ha proposto istanza di regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, iscritto al n.r.g.

777 del 2007, introdotto il 21 maggio 2007 dalla s.p.a. Magneti Marelli Powertrain s.p.a. contro il Consorzio per lo Sviluppo Industriale e dei Servizi di Bari, e nei confronti del Comune di Modugno, per ottenere:

1) l'annullamento: a) del provvedimento del detto Consorzio prot. n. 1963 del 2 aprile 2007, con il quale era stato espresso il "nulla osta condizionato" del Consorzio al "frazionamento urbanistico" di un lotto di terreno situato nella zona industriale A.S.I. di Modugno (BA), nella sola parte in cui subordinava il nulla osta al pagamento di "oneri" da parte della società ricorrente; b) della delibera consortile n. 145 del 2007 nella parte in cui pretendeva di esercitare un "potere di autorizzazione" alla compravendita delle aree indicate e, conseguentemente, di assoggettare tali compravendite ai detti oneri; c) dell'art. 12, lett. C e D, del regolamento per la gestione dei suoli all'interno degli Agglomerati del Consorzio pubblicato sul BUR Puglia n. 113 del 2006, in quanto atto presupposto dei provvedimenti impugnati in via principale; d) nonchè, ove necessario, dell'art. 11 del regolamento per la gestione dei suoli all'interno degli Agglomerati del Consorzio, pubblicato sul BUR Puglia n. 41 del 2002, e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

2) la declaratoria della insussistenza del diritto del Consorzio a pretendere il pagamento degli oneri;

3) la declaratoria del diritto alla restituzione della somma di Euro 285.311,64 oltre i.v.a. siccome indebitamente pagata, ancorchè con riserva, per ottenere il "nulla osta" di cui sub 1), lett. a).

p.2. Nel giudizio dinanzi al t.a.r. si costituiva il Consorzio, che resisteva al ricorso, contestando l'avversa pretesa.

p.3. Nell'istanza di regolamento, che è stata iscritta al n.r.g.

8720 del 2014, la ricorrente ha addotto l'esistenza sulla individuazione della giurisdizione di dubbi, che l'avevano indotta ad introdurre la controversia anche dinanzi al Tribunale di Bari, Sezione Distaccata di Modugno, con citazione notificata il 21 giugno 2007 (al solo Consorzio), e che, a suo avviso sarebbero perduranti, ancorchè essi fossero da sciogliersi - a suo avviso - a favore della giurisdizione dell'A.G.A., della quale ha chiesto dichiararsi la sussistenza ai sensi dell'*art. 34 della lgs. n. 80 del 1998*.

p.4. All'istanza di regolamento ha resistito con controricorso il Consorzio.

p.5. Con altra istanza di regolamento la stessa s.p.a. Magneti Marelli ha chiesto regolarsi la giurisdizione con riferimento al già sopra indicato giudizio introdotto davanti all'A.G.O., nel quale, previa richiesta di dichiarazione della nullità, dell'annullamento e/o della disapplicazione degli stessi atti impugnati, aveva svolto le stesse domande di accertamento della non debenza della somma a suo tempo corrisposta per il rilascio del nulla osta e di condanna alla sua restituzione.

In detto giudizio, peraltro, il Consorzio si era costituito ed aveva dedotto il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. e la sussistenza della giurisdizione dell'A.G.A..

Questa seconda istanza di regolamento è stata iscritta al n.r.g.

8721 del 2014 ed anche in essa si sono formulate le stesse giustificazioni e le stesse conclusioni che reca l'altra.

p.6. Anche a tale istanza ha resistito il Consorzio con controricorso.

p.7. Richieste le conclusioni su entrambi i ricorsi al Pubblico Ministero presso la Corte a norma dell'art. 380 ter c.p.c., all'esito del loro deposito è stata fissata l'odierna adunanza della Corte e del relativo decreto è stata fatta notificazione agli avvocati delle parti costituite.

In vista dell'odierna adunanza la ricorrente ha depositato memoria in entrambi i ricorsi.

p.8 Con provvedimento pronunciato in adunanza la Corte ha in via preliminare riunito l'istanza iscritta al n.r.g. 8721 del 2014 all'altra per la loro unitaria decisione, dovendo la questione della individuazione della giurisdizione regolarsi in ordine ad entrambi i giudizi di merito.

Considerato quanto segue:

p.1. In via preliminare il Collegio, a giustificazione della riunione dei procedimenti, rileva che, chiedendosi con i due ricorsi per regolamento preventivo la risoluzione della medesima questione di individuazione della giurisdizione, se ne impone l'esame congiunto previa riunione dei procedimenti, in quanto detta risoluzione necessariamente deve riguardare entrambi i giudizi di merito introdotti davanti alle due distinte giurisdizioni, ordinaria e amministrativa.

Per tale ragione l'adunanza della Corte ha disposto la previa riunione di procedimenti.

2. Il Pubblico Ministero, nelle sue conclusioni scritte, redatte congiuntamente per i due ricorsi, ha chiesto, recependo, peraltro, l'eccezione svolta in tal senso dalla parte resistente, la declaratoria della loro inammissibilità per carenza di interesse, adducendo che la società ricorrente non sarebbe depositarla di un interesse concreto al ricorso per regolamento, in quanto essa avrebbe prospettato, peraltro a distanza di sette anni dall'introduzione dei giudizi, solo generiche perplessità sull'inquadramento della fattispecie ai fini dell'individuazione della giurisdizione, la quale, del resto anche dalla controparte consortile sarebbe stata individuata, come prospetta la ricorrente, nel giudice amministrativo, avendo la medesima nel giudizio dinanzi all'a.g.o.

eccepito l'esistenza della giurisdizione di quel giudice.

A sostegno della prospettazione di inammissibilità dei ricorsi il Pubblico Ministero ha evocato Cass. sez. un. nn. 19972 del 2014, n. 27990 del 2013, n. 24155 del 2013 e n. 24155 del 2008 rectius: 1776 del 2008, essendo stata mal trascritta la corretta indicazione del precedente fatta da parte resistente.

p.2.1. Le conclusioni del Pubblico Ministero e l'eccezione della ricorrente non possono condividersi.

Va innanzitutto ricordato che è costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite quella secondo cui il regolamento preventivo di giurisdizione può essere proposto da ciascuna parte, e quindi anche dall'attore nel giudizio di merito, essendo palese, in presenza di ragionevoli dubbi sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito, la sussistenza di un interesse concreto ed immediato ad una risoluzione della questione da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in via definitiva ed immodificabile (si veda già Cass. sez. un. n. 20504 del 2006, seguita da numerose conformi).

Nella specie la parte che ha proposto i due separati regolamenti preventivi è quella che di sua iniziativa, nel dubbio circa la ricorrenza dell'una piuttosto che dell'altra giurisdizione, aveva introdotto due separati giudizi, l'uno davanti all'A.G.O. e l'altro davanti all'A.G.A..

Al momento della introduzione dei due giudizi di merito la parte attrice versava, dunque, certamente in una situazione di dubbio soggettivo sulla individuazione della giurisdizione.

Nel giudizio davanti all'A.G.O. la controparte qui costituita, cioè il Consorzio resistente, ha contestato la giurisdizione ordinaria ed eccepito quella dell'A.G.A., che, d'altro canto, nel giudizio dinanzi ad essa non ha in alcun modo contestato.

In entrambi i giudizi di merito naturalmente i giudici delle due giurisdizioni adite avevano il potere di sollevare la questione di giurisdizione e, quindi, di interloquire su di essa ed anzi nel giudizio davanti all'A.G.O. il giudice era anche investito della decisione sull'eccezione del Consorzio.

p.2.2. Ora, la giurisprudenza di queste Sezioni Unite evocata dal Pubblico Ministero è attestata sul principio di diritto secondo cui il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è inammissibile, per carenza di interesse ad agire, quando non sussista alcun elemento, di fatto o di diritto, che possa far dubitare della giurisdizione del giudice adito e nessuna delle parti ne contesti la corretta individuazione.

Nella specie, nel giudizio dinanzi al t.a.r. non è stata in alcun modo contestata la giurisdizione amministrativa adita, mentre una contestazione v'è stata, come s'è detto, nel giudizio davanti al giudice ordinario.

La circostanza che la questione di giurisdizione, essendo la stessa in entrambi i giudizi, debba essere regolata con effetto panprocessuale incidente riguardo all'uno ed all'altro, il che si sarebbe verificato indipendentemente dalla proposizione di un ricorso per regolamento preventivo in entrambi come è accaduto, evidenzia la sussistenza del presupposto dell'interesse in ragione della contestazione della giurisdizione svolta nel giudizio dinanzi all'A.G.O. e, quindi, la ricorrenza di uno dei presupposti ritenuti sufficienti per far sorgere l'interesse al regolamento preventivo, cioè quello della contestazione della giurisdizione.

Poichè l'interesse alla proposizione del regolamento deve necessariamente apprezzarsi unitariamente con riferimento ad entrambi i giudizi pendenti davanti alle due distinte giurisdizioni, il fatto che nel giudizio dinanzi all'A.G.A. non vi sia stata contestazione della giurisdizione adita è, del resto, irrilevante, in quanto una contestazione v'è stata nel giudizio davanti all'A.G.O. e, dunque, vi è situazione oggettiva di contesa per ciò solo sulla giurisdizione nell'atteggiarsi complessivo della lite per come introdotta davanti a due distinte giurisdizioni. Tanto rende sussistente l'interesse al regolamento senza che si debba considerare se la questione di giurisdizione proposta presenti, anche solo per la materia del contendere somministrata dallo svolgimento della vicenda concreta fra la ricorrente ed il Consorzio, pure in relazione all'altro requisito, peraltro concorrente, ma non necessario ove ricorra l'altro, di apprezzamento dell'interesse al regolamento preventivo cioè quello dell'esistenza di dubbi elementi fattuali o in iure e, dunque, oggettivi idonei ad indurre dubbio sulla giurisdizione dei due giudici contemporaneamente aditi.

Nè il rilievo dell'esistenza di contrasto sulla giurisdizione nel giudizio dinanzi all'A.G.O. può essere eliso dall'atteggiamento sopravvenuto della parte ricorrente, che ora - avendo sciolto il dubbio che l'aveva indotta ad adire due distinte giurisdizioni - sembrerebbe in realtà convinta che sussista la giurisdizione amministrativa, atteso che

in quel giudizio tale convincimento non ha effetti idonei a consentire il superamento della questione di giurisdizione che vi è insorta, che sarebbe comunque, quale questione rilevabile d'ufficio, oggetto di valutazione da parte del giudice.

Neppure ha rilievo il tempo che parte ricorrente ed attrice in entrambi i giudizi ha lasciato trascorrere dal loro inizio prima di proporre le istanze di regolamento preventivo, giacchè anche tale decorso temporale non elimina il dato che nel giudizio davanti all'A.G.O. vi sia da decidere la questione di giurisdizione per effetto dell'eccezione del Consorzio.

Deve, dunque, affermarsi l'ammissibilità delle istanze di regolamento sulla base del principio di diritto secondo cui, in situazione nella quale la stessa parte abbia iniziato, dubitando soggettivamente di quale fosse la giurisdizione effettivamente esistente, lo stesso giudizio davanti a due distinte giurisdizioni, la mera circostanza che la parte convenuta nel giudizio dinanzi ad una delle due giurisdizioni adite abbia contestato in esso la giurisdizione è sufficiente a giustificare l'interesse della parte proponente i giudizi alla proposizione di regolamento preventivo di giurisdizione con riferimento ad entrambi i giudizi, giacchè la sussistenza di un'eccezione di difetto di giurisdizione in uno dei due giudizi e la configurazione con riferimento ad entrambi della medesima questione di giurisdizione, giustifica il detto interesse.

Per mere ragioni di completezza, peraltro, si rileva che nella giurisprudenza di questa Corte non si rinviene un precedente relativo ad un caso come quello oggetto della controversia fra le parti, sì da doversi escludere anche oggettivamente un dubbio sull'individuazione della giurisdizione. Ciò apparirà chiaro proprio dell'esame delle questione, cui si procederà d seguito.

p.3. Non è fondata l'ulteriore eccezione della di inosservanza del requisito dell'esposizione sommaria del fatto, che è stata prospettata dalla parte resistente con riguardo ad entrambi i ricorsi, sotto il profilo che parte ricorrente avrebbe riprodotto nel ricorso - alle pagina 7-11 di ciascun ricorso - parti corrispondenti al contenuto dell'atto introduttivo del giudizio di merito in seno al quale l'istanza di regolamento è stata proposta. L'evocazione di Cass. sez un. n. 19255 del 2010 è priva di pregio, atteso che in quel caso si trattava di trascrizione integrale di una serie di atti del giudizio di merito, mentre nella specie, non solo non v'è stata una trascrizione, ma v'è stata la riproduzione del tutto indiretta del tenore dei rispettivi atti introduttivi, che era, del resto, necessaria per individuare l'oggetto delle controversie rispetto alle quali si chiede regolarsi la giurisdizione. Sicchè tale del tutto indiretta evocazione è perfettamente funzionale all'adempimento del requisito *dell'art. 366 c.p.c., n. 3, e*, peraltro, il suo carattere si percepisce solo leggendo i detti introduttivi.

p.4. Venendo all'esame della questione di giurisdizione è necessario riassumere innanzitutto lo svolgimento della vicenda che ha occasionato la controversia ed ha indotto la qui ricorrente ad adire le due distinte giurisdizioni ed all'uopo si rileva quanto segue:

a) la Magneti Marelli, essendo proprietaria di immobili compresi nell'area territoriale del Consorzio per lo Sviluppo Industriale di (OMISSIS), avendo stipulato nel 2006 un preliminare di compravendita avente ad oggetto la cessione di un complesso immobiliare compreso nell'area de qua ad un terzo ed avendo dovuto, per procedere al contratto definitivo, presentare un'istanza di frazionamento urbanistico di detto immobile al Comune di Modugno, si è vista comunicare dal responsabile del procedimento la sospensione della procedura di concessione del frazionamento con richiesta di integrazione della documentazione;

b) dopo aver soddisfatto la richiesta, la ricorrente ha visto, però, perdurare la

sospensione del procedimento a causa della mancata concessione da parte del Consorzio di un "nulla osta" di sua competenza, che il Consorzio pretendeva di subordinare al pagamento di oneri dovuti a suo dire - in base al Regolamento Consortile di Gestione Suoli all'interno degli agglomerati del Consorzio - in dipendenza di una vicenda relativa alla cessione da parte della Magneti Marelli, con altra compravendita nel 2002, di una porzione del lotto cui si riferiva il chiesto frazionamento, vendita che si asseriva da parte del Consorzio essere avvenuta ad una terza società senza l'autorizzazione consortile, il che, secondo il detto regolamento giustificava l'imposizione del pagamento degli oneri;

c) di fronte alla pretesa di subordinare il rilascio del nulla osta al pagamento degli oneri de quibus, manifestata dal Consorzio con la deliberazione n. 145 del 23 marzo 2007, la qui ricorrente pagava quanto richiesto dal Consorzio ed otteneva il rilascio del nulla osta.

E' in relazione a siffatto svolgimento fattuale che la ricorrente ha introdotto i due giudizi dinanzi alle due distinte giurisdizioni, con i petita che si sono sopra indicati.

Va rilevato che la prospettazione della ricorrente, tanto nel ricorso al giudice amministrativo, quanto nella citazione dinanzi all'a.g.o., si è incentrata essenzialmente sulla deduzione della carenza di una norma statale o regionale che autorizzasse il Consorzio a prevedere, come ha fatto nel suo Regolamento per la gestione dei suoli all'interno degli Agglomerati del Consorzio per lo Sviluppo Industriale di Bari, pubblicato sul BUR Puglia n. 113 del 2006 ed approvato in attuazione delle disposizioni contenute nello Statuto del Consorzio (a sua volta pubblicato sul BUR Puglia n. 179 del 1992), gli oneri correlati alla mancata autorizzazione della vendita, alla cui corresponsione ha preteso di condizionare il nulla osta relativo al frazionamento richiesto al Comune di Modugno.

Ciò è tanto vero che: aa) davanti al giudice amministrativo si è chiesto l'annullamento delle lettere c) e d) del detto Regolamento, in quanto impositivi di vincoli (autorizzazioni) al trasferimento di proprietà (che non essendo stati rispettati nella vendita effettuata dalla ricorrente davano luogo alla pretesa alla corresponsione di oneri) senza legittimazione di una previsione di legge statale (necessaria ai sensi dell'art. 42 Cost.; all'uopo viene citata la norma della L. n. 448 del 1998, art. 63, adducendo che in essa, nel disciplinare la possibilità per i consorzi di riacquisto delle proprietà cedute) e nemmeno regionale (viene citata la l. Regione Puglia n. 2 del 2007, sostenendosi che essa ripete in gran parte le previsioni della precedente legge regionale n. 31 del 1986); bb) e davanti al giudice ordinario si è prospettata analogamente la suddetta mancanza di fonti legislative legittimanti il potere del Consorzio di cui alle citate lettere del Regolamento, siccome integrante la carenza di potere autoritativo del Consorzio.

p.4. Ritengono queste Sezioni Unite che la giurisdizione, tenuto conto del criterio dell'art. 386 c.p.c., debba essere regolata dichiarando la sussistenza della giurisdizione amministrativa, conclusione che vede, peraltro, concordi le parti.

Queste le ragioni.

p.4.1. Si deve innanzitutto rilevare che recentemente Cass. sez. un. n. 8619 del 2015, in una fattispecie nella quale si discuteva della pretesa di un Consorzio per lo sviluppo industriale pugliese di corresponsione di oneri di urbanizzazione, dopo avere rilevato che le controversie in materia di oneri di urbanizzazione ormai, tanto nel regime del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, quanto nel regime dell'attuale art. 133 del Codice del processo amministrativo, debbono ritenersi comprese nell'ampia formula che si riferisce nell'una e nell'altra norma a "tutti gli aspetti dell'uso del territorio", se gli oneri

vengano richiesti da un comune, hanno registrato, invece, la mancanza di una giurisprudenza di questa Corte in punto di individuazione della giurisdizione su pretese di corresponsione di oneri di urbanizzazione esercitate invece dai Consorzi per le aree di sviluppo industriale ed hanno concluso che anch'esse appartengono alla detta fattispecie di giurisdizione esclusiva.

Lo hanno fatto svolgendo le seguenti considerazioni: "Occorre tuttavia precisare che la giurisprudenza di queste sezioni unite sopra richiamata ha riguardo esclusivamente ad oneri di urbanizzazione richiesti dagli enti territoriali (e precisamente dai Comuni) e che il citato art. 34 (come del resto l'art. 133 c.p.a.) fa riferimento ad atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche. E' pertanto necessario chiedersi se la suddetta disposizione sia applicabile nell'ipotesi di richiesta di contributo per opere di urbanizzazione realizzate non dal Comune ma da un Consorzio, e, prima ancora, se quest'ultimo sia qualificabile come amministrazione pubblica, soprattutto in considerazione del fatto che la *L. n. 317 del 1991, art. 36*, qualifica i Consorzi per le aree di sviluppo industriale come enti pubblici economici. In proposito occorre considerare che i suddetti Consorzi sono stati previsti nell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dalla *L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 2*, utilizzando criteri per la classificazione di natura statistico-economica. E' da aggiungere che la definizione di amministrazioni pubbliche è attualmente prevista dal *D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165* (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) il quale all'articolo 1, comma 2 prevede che per amministrazioni pubbliche devono intendersi tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane nonché loro consorzi e associazioni. Inoltre, la *L.R. Puglia n. 31 del 1986*, prevede che i consorzi per lo sviluppo industriale sono partecipati, tra gli altri, dai Comuni, le Province, le Comunità Montane (art. 1, comma 3), che essi provvedono, tra l'altro, alla progettazione, esecuzione, gestione e manutenzione di opere...di uso comune (art. 1, comma 3, n. 2) e che possono reperire mezzi finanziari, tra l'altro, dalla gestione delle opere e dalla prestazione di servizi a favore delle imprese allocate nelle aree dei Consorzi (art. 3, comma 1, lett. e).

Peraltro, la giurisprudenza di queste sezioni unite ha avuto modo di precisare che, nonostante i predetti Consorzi siano qualificati come enti pubblici economici, non tutte le loro attività sono da ricondurre al campo privatistico-imprenditoriale, restandone escluse, ad esempio, quelle, di natura pubblicistica, che attengono ai poteri inerenti alla localizzazione industriale (v. *SU n. 14293 del 2010*).

Per tutto quanto sopra esposto il ricorso principale deve essere rigettato, essendo da ritenersi sussistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di oneri di urbanizzazione anche in relazione alla normativa successiva alla *L. n. 10 del 1977, art. 16*, ed anche nel caso in cui il contributo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione sia richiesto da un Consorzio per lo sviluppo industriale e non da un Comune".

p.4.2. Nel caso di specie la pretesa di corresponsione di oneri che è in contestazione non concerne, però, oneri di urbanizzazione, bensì oneri imposti dal Consorzio in relazione ad un'attività di vendita di immobili compresi nell'area consortile senza l'autorizzazione del Consorzio.

Tuttavia, una volta considerato che, secondo la normativa evocata dalla riportata decisione, alla quale si può aggiungere la previsione della normativa statale che demandava alla normativa regionale di regolare i Consorzi per le aree di sviluppo industriale (cioè il *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 26*, in materia di "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in

attuazione del capo I della *L. 15 marzo 1997, n. 59*), certamente i Consorzi de quibus, pur nella loro qualità di enti pubblici economici, si vedono attribuiti, per lo svolgimento delle loro attività, poteri pubblicistici sulle imprese insediate nell'area consortile che certamente, per il fatto stesso che tali poteri concernono un'area di un certo territorio che viene destinata alle attività di sviluppo industriale, sono riconducibili e sono incidenti su di essa e, dunque, se non direttamente alla nozione di urbanistica e di edilizia, quantomeno ad un aspetto particolare dell'uso del territorio, determinato proprio dalla peculiarità dell'area o delle aree comprese nell'attività, ivi compresa quella di gestione, del consorzio.

Ai consorzi in questione compete, sulla base delle previsioni delle leggi regionali abilitate dal *D.Lgs. n. 112 del 1998, art. 26*, un'attività di "gestione" delle aree consortili che certamente rappresenta un aspetto dell'uso del territorio, in ragione della loro peculiare destinazione allo sviluppo industriale.

Con riferimento al Consorzio resistente è sufficiente leggere la L.R. Puglia n. 2 del 2007, art. 5, comma 2, (come anteriormente l'analogo disposto della legge regionale precedente, la n. 31 del 1986), perchè l'essere l'attività del consorzio attività relativa ad un aspetto particolare dell'uso del territorio non possa revocarsi in dubbio. Detta attività si può concretare anzitutto (lett. a) nell'acquisizione di aree anche mediante poteri espropriativi, nella realizzazione e nella "gestione di aree attrezzate per insediamenti di tipo industriale, artigianale, commerciale all'ingrosso e al minuto, o destinate a centri e servizi commerciali", nonchè, come dalle lettere successive, a tutta una serie di attività implicanti poteri autoritativi incidenti sul "territorio".

Tanto giustifica l'inerenza della controversia fra le parti all'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del *D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34*, (nel testo sostituito dalla *L. n. 205 del 2000*, e poi emendato da Corte cost. n. 204 del 2004) al momento in cui i due giudizi sono stati introdotti ed a seguito dell'abrogazione della norma da parte del Codice del processo amministrativo alla stessa giurisdizione ai sensi dell'art. 133 lett. f) di esso.

La questione della concreta esistenza del potere autoritativo di imposizione degli oneri per la vendita senza autorizzazione e della stessa legittimità della previsione di tale potere nel Regolamento di gestione dei suoli, di cui s'è detto, è questione che inerisce il merito e dovrà essere risolta dal giudice amministrativo, cui compete di valutare la legittimità dell'azione del Consorzio anche sotto tale profilo, cioè quello della verifica dell'esistenza del potere. Tale verifica compete al giudice amministrativo nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, che si estende anche al caso in cui il potere esercitato dal Consorzio quale p.a. non esista e dunque il provvedimento emesso sia affetto da carenza di potere quand'anche in astratto, cioè perchè nessuna norma lo individua esistente in astratto. A quel giudice, infatti, data l'esclusività della giurisdizione, compete esaminare la controversia anche se, per l'inesistenza del potere esercitato la situazione giuridica soggettiva della ricorrente risulti non soggetta ad esso.

p.5. Dev'essere, dunque, dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo alla stregua del principio di diritto secondo cui la controversia insorta fra un consorzio per lo sviluppo delle aree industriali ed un'impresa insediata nell'area consortile circa la debenza da parte di quest'ultima, in dipendenza dell'alienazione da parte sua di un immobile senza l'autorizzazione del consorzio, in violazione di una prescrizione di tale autorizzazione da parte del regolamento consortile, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del *D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34*, e dopo la sua abrogazione, ai sensi del *D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, lett. f*), (Codice del processo amministrativo) e ciò ancorchè l'impresa sostenga la carenza del potere del consorzio di formulare nel suo regolamento quella prescrizione, essendo la controversia afferente ad un particolare aspetto dell'uso del territorio.

p.6. Le spese dei giudizi di regolamento riuniti saranno regolate dal giudice della prosecuzione.

P.Q.M.

La Corte, previa riunione del procedimento iscritto al n.r.g. 8721 del 2014 a quello iscritto al n.r.g. 8720 del 2014, provvedendo sulle istanza di regolamento così riunite, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo su entrambe le controversie oggetto di regolamento. Rimette al giudice della giurisdizione così dichiarata la decisione sulle per le spese dei due giudizi di regolamento preventivo.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 10 marzo 2015.

Depositato in Cancelleria il 9 luglio 2015
