

IL CONTRIBUTO PER ONERI DI INFRASTRUTTURAZIONE È DOVUTO PER LA MERA AMMISSIONE NELL'AREA CONSORTILE E NON PER LA EFFETTIVA REALIZZAZIONE DELLE OPERE

Il contributo per oneri di infrastrutturazione è dovuto in ragione della mera ammissione di un lotto nell'area consortile e non per effetto della effettiva realizzazione delle infrastrutture.

Pubblicato in www.urbium.it il 20/07/2020

Consiglio di Stato, Sezione IV N.1403 del 25/02/2020

Relatore : Alessandro Verrico
Presidente : Luigi Maruotti

Sunto della pronuncia:

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: Il versamento dei contributi di infrastrutturazione da parte delle imprese in favore dei Consorzi per l'area di sviluppo industriale trova fondamento nella necessità di remunerare i costi sostenuti per le opere ed i servizi realizzati nel loro interesse ed allo scopo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale.

Oggetto: > Soggetti > Soggetti attivi, istituzioni e poteri > Consorzi > Consorzi ASI

Sintesi: Dal corpus normativo - di derivazione sia statale che regionale - di riferimento per i consorzi di sviluppo industriale, emerge il riconoscimento in capo ad essi, in qualità di enti pubblici economici, di poteri pubblicitici sulle imprese insediate nell'area consortile ed a cui corrisponde un generale obbligo per gli assegnatari di partecipazione alle spese.

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: Quella parte delle attività del consorzio di sviluppo industriale, da ricondurre non al campo privatistico imprenditoriale, ma avente ad oggetto un aspetto particolare dell'uso del territorio, si sostanzia 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, nonché a tutta una serie di attività implicanti poteri autoritativi incidenti sul "territorio"; per l'esercizio di tali funzioni pubblicitiche, il consorzio tiene conto della contribuzione alle spese di infrastrutturazione da parte dei soggetti assegnatari di aree consortili.

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: L'obbligo del versamento dei contributi di infrastrutturazione al Consorzio di sviluppo industriale da parte dei privati trova fondamento nel fatto che le opere ed i servizi sono realizzati nell'interesse delle imprese ed allo scopo precipuo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale, pertanto, il rilascio stesso, da parte del consorzio, dell'assenso alla utilizzazione dei suoli industriali si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di infrastrutturazione.

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: Il contributo per oneri di infrastrutturazione è dovuto in ragione della mera ammissione di un lotto nell'area consortile e non per effetto della effettiva realizzazione delle infrastrutture.

Oggetto:

> Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: La funzione dei contributi di infrastrutturazione è analoga a quella degli oneri di urbanizzazione, dovuto per il mero rilascio del permesso di costruire, trattandosi di corrispettivi di diritto pubblico, di natura non tributaria, dovuti per la partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione connesse all'edificazione.

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Contributo di infrastrutturazione

Sintesi: Il potere del Consorzio di sviluppo industriale di imporre agli assegnatari il pagamento dell'onere di infrastrutturazione non è circoscritto al momento dell'ammissione del lotto nell'area consortile, ma si estende anche all'ipotesi della compravendita tra due soggetti terzi di aree incluse in zona industriale A.S.I.

Oggetto: > Pianificazione > Piani ASI > Procedura espropriativa

Sintesi: Ai sensi dell'art. 21 legge n. 634/1957 e successive modificazioni, il Consorzio A.S.I., allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, esercita poteri di gestione dell'area industriale, adottando ogni iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona. A tal fine, il Consorzio possiede una competenza anche sulla circolazione dei suoli inclusi nella zona industriale, al punto da poter promuovere espropriazioni di immobili, non solo ai fini dell'attrezzatura della zona, ma anche allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse.

Estratto: È sin d'ora possibile osservare, in risposta alla descritta prima censura, che il Consorzio, piuttosto che violare (esorbitando) il proprio ambito di competenza, correttamente richiedeva ai fini del rilascio del nulla osta il pagamento degli oneri per l'infrastrutturazione delle aree industriali, rispettando i limiti insiti nell'espressione del proprio parere. Già dalla lettura della comunicazione impugnata è dato evincere che il Consorzio, piuttosto che imporre alla società un onere di pagamento quale condizione essenziale ai fini del rilascio del nulla osta, si limitava a richiedere il pagamento degli oneri di infrastrutturazione senza subordinare l'espressione del parere positivo alla relativa esecuzione. Del resto, il versamento dei contributi da parte delle imprese in favore dei consorzi trova fondamento nella necessità di remunerare i costi sostenuti per le opere, le infrastrutture ed i servizi realizzati nel loro interesse ed allo scopo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 2019, n. 3698). 7.5. Rinvenuto il generale fondamento normativo dell'espressione del nulla osta da parte del Consorzio, occorre a questo punto esaminare la disciplina di riferimento al fine di verificare l'esistenza del potere impositivo dell'onere e ciò, in particolare, con riferimento all'ipotesi della compravendita tra due soggetti terzi di aree incluse in zona industriale A.S.I. L'assenza di un fondamento normativo implicherebbe, invero, l'ingiustificata imposizione di una limitazione alla libertà di trasferimento del diritto di proprietà, in contrasto con i dettami costituzionali. 7.5.1. Al riguardo, il Collegio ritiene di condividere l'interpretazione fornita dal primo giudice in ordine al corpus normativo - di derivazione sia statale che regionale - di riferimento per i consorzi di sviluppo industriale, da cui emerge il riconoscimento in capo ad essi, in qualità di enti pubblici economici, di poteri pubblicistici sulle imprese insediate nell'area consortile ed a cui corrisponde un generale obbligo per gli assegnatari di partecipazione alle spese. 7.5.2. Invero, allo specifico fine di interesse in questa sede, rilevano le seguenti disposizioni: a) l'art. 11, comma 2, del decreto legge n. 244/1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 341/1995: "I corrispettivi dovuti dalle imprese ai consorzi di sviluppo industriale, di cui all'art. 36, commi 4 e 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, per i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti sono determinati e riscossi dai consorzi di sviluppo industriale medesimi"; b) l'art. 36, comma 5, legge n. 317/1991: "I consorzi di sviluppo industriale di cui al comma 4 promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni

necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi. A tale scopo realizzano e gestiscono, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale"; c) l'art. 5, comma 2, legge regionale n. 2/2007: "I Consorzi provvedono: ... m) alla riscossione delle tariffe e dei contributi per l'utilizzazione da parte di terzi di opere e servizi realizzati o gestiti dai Consorzi"; d) l'art. 14, comma 2, legge regionale n. 2/2007: "I mezzi finanziari dei Consorzi sono costituiti da: a) contributi versati dai consorziati; b) proventi per vendita e concessione in uso di aree; c) ogni altro provento comunque riveniente dall'attività consortile; ..."; e) l'art. 16, comma 3, legge regionale n. 2/2007: "Per i consorziati e le imprese insediate, il regolare pagamento di quote, contributi e corrispettivi di servizi costituisce requisito essenziale per accedere ai finanziamenti regionali, nazionali e comunitari di cui al Piano operativo regionale"; f) l'art. 8 dello Statuto del Consorzio: "I proventi finanziari del Consorzio sono costituiti da: ricavi delle vendite di aree ed immobili e dette concessioni di utilizzo in proprio; canoni di locazione e di concessione di aree e immobili, corrispettivi rivenienti dalla gestione di impianti, dalla erogazione di servizi e da ogni altra prestazione effettuata in favore di imprese". 7.5.3. Pertanto, conformemente alla costante giurisprudenza, è possibile affermare che: a) quella parte delle attività del consorzio, da ricondurre non al campo privatistico imprenditoriale, ma avente ad oggetto un aspetto particolare dell'uso del territorio, si sostanzia 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", nonché a tutta una serie di attività implicanti poteri autoritativi incidenti sul "territorio" (Cass. civ., Sez. un, 9 luglio 2015, n. 14345, in relazione al caso in esame; id., 29 aprile 2015, n. 8619); b) per l'esercizio di tali funzioni pubblicistiche, il consorzio tiene conto della contribuzione alle spese di infrastrutturazione da parte dei soggetti assegnatari di aree consortili. c) l'obbligo del versamento dei contributi da parte dei privati trova fondamento nel fatto che le infrastrutture ed i servizi sono realizzati nell'interesse delle imprese ed allo scopo precipuo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale; d) pertanto, il rilascio stesso, da parte del consorzio, dell'assenso alla utilizzazione dei suoli industriali si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di infrastrutturazione (Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 2019, n. 3698); e) ne consegue che il contributo per oneri di infrastrutturazione è dovuto in ragione della mera ammissione di un lotto nell'area consortile e non per effetto della effettiva realizzazione delle infrastrutture (Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 799). 7.5.4. Ciò considerato, si osserva che il potere del Consorzio di imporre agli assegnatari il pagamento dell'onere di infrastrutturazione non è circoscritto al momento dell'ammissione del lotto nell'area consortile, ma si estende anche all'ipotesi della compravendita tra due soggetti terzi di aree incluse in zona industriale A.S.I. In termini generali, si rileva invero che, ai sensi dell'art. 21 legge n. 634/1957 e successive modificazioni, il Consorzio, allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, esercita poteri di gestione dell'area industriale, adottando ogni iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona. A tal fine, il Consorzio possiede una competenza anche sulla circolazione dei suoli inclusi nella zona

industriale, al punto da poter promuovere espropriazioni di immobili, non solo ai fini dell'attrezzatura della zona, ma anche allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse. Invero, in generale, è interesse del Consorzio che la circolazione, anche tra privati, dei beni inclusi nell'area di sua competenza venga effettuata in maniera tale da non pregiudicare le finalità pubblicistiche a cui sono destinati i suoli stessi.

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, sentenza n.1403 del 25/02/2020**Relatore : Alessandro Verrico - Presidente : Luigi Maruotti**

Pubblicato il 25/02/2020
N. 01403/2020REG.PROV.COLL.

N. 00290/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 290 del 2017, proposto dalla s.p.a. Magneti Marelli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Montanaro, Guido Francesco Romanelli e Cristiana Romano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Romanelli in Roma, via Cosseria, n. 5;
contro

il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paparella, con domicilio eletto presso lo studio Placidi s.r.l. in Roma, via Cosseria, n. 2;
il Comune di Modugno, in persona del Sindaco in carica, non costituito in giudizio;
per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima) n. 857/2016, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2020 il Cons. Alessandro Verrico e uditi per le parti

l'avvocato Riccardo Montanaro e l'avvocato Alvise Vergerio Di Cesana, su delega dell'avvocato Francesco Paparella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. Puglia, sede di Bari (R.G. n. 777/2007), la s.p.a. Magneti Marelli, proprietaria di alcuni terreni nell'area territoriale del Consorzio per lo sviluppo industriale di Modugno - Bari, impugnava:

a) il provvedimento del Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese di Bari prot. n. 1963 del 2 aprile 2007, con cui era stato espresso il "nulla osta condizionato" del Consorzio stesso al "frazionamento urbanistico" di un lotto di terreno situato nella Zona Industriale A.S.I. di Modugno (BA), nella sola parte in cui era stato subordinato detto nulla osta al pagamento di "oneri" da parte della società richiedente;

b) la delibera del Consorzio per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese di Bari n. 145 del 23 marzo 2007, nella parte in cui il Consorzio con essa aveva preteso di esercitare un "potere di autorizzazione" alla compravendita delle aree indicate e di assoggettare tali compravendite al pagamento di "oneri" in suo favore;

c) l'art. 12, lettere C e D, del regolamento per la gestione dei suoli all'interno degli agglomerati del Consorzio per lo sviluppo industriale di Bari pubblicato sul B.U.R. Puglia n. 113/2006, in quanto atto presupposto dei provvedimenti impugnati in via principale;

d) nonché, ove occorra, l'art. 11 del regolamento di gestione dei suoli all'interno degli agglomerati del Consorzio per lo sviluppo industriale di Bari pubblicato sul B.U.R. Puglia n. 41/2002;

e) tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

La società chiedeva altresì la declaratoria dell'insussistenza del diritto del Consorzio a pretendere il pagamento della somma richiesta e, per converso, la declaratoria del diritto della società ricorrente alla restituzione della somma di € 285.311,64, oltre IVA, indebitamente pagata al Consorzio e la conseguente condanna di questo alla restituzione di tale somma, oltre agli interessi legali e moratori dal momento del pagamento a quello della restituzione.

2. Il T.a.r., dopo aver sospeso il giudizio (con l'ordinanza n. 865/2014) a causa di un regolamento preventivo di giurisdizione e dopo aver acquisito - da parte delle Sezioni unite della Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 14345/2015 - il riconoscimento della propria giurisdizione nella materia controversa, con la sentenza n. 857/2016 ha respinto il ricorso ed ha compensato le spese del giudizio tra le parti.

In sostanza, secondo il Tribunale, la normativa vigente in materia legittima il Consorzio per l'area di sviluppo industriale (Consorzio ASI) ad imporre un onere di pagamento non soltanto per l'assegnazione delle aree industriali, ma anche in caso di semplice trasferimento tra privati degli immobili ricadenti in dette aree.

Pertanto, i provvedimenti impugnati sono stati ritenuti legittimi, ed è stata confermata la debenza delle somme già versate dalla società al Consorzio.

3. La società originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario.

In particolare, l'appellante ha sostenuto le seguenti censure in tal modo rubricate:

i) "Error in iudicando. - Errata ricostruzione fattuale e normativa. - Difetto motivazionale della sentenza. -

Violazione di legge: art. 2, comma 4 L.R. Puglia 8 marzo 2007 n. 2. - Eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti e della motivazione. - Violazione ed erronea applicazione degli artt. 4 e 8 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Urbanistico Esecutivo - Consorzio ASI - Variante 2004 - Agglomerato Bari/Modugno. - Sviamento. - Illogicità e ingiustizia manifesta”;

ii) “Error in iudicando. - Errata ricostruzione fattuale e normativa. - Difetto motivazionale della sentenza. - Violazione degli artt. 3, 23 e 42 della Costituzione della Repubblica Italiana. - Violazione delle leggi statali e regionali di istituzione e regolamentazione dei Consorzi ASI. - Eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti e della motivazione. - Sviamento. - Illogicità e ingiustizia manifesta”;

iii) “Error in iudicando. - Errata ricostruzione fattuale e normativa. - Difetto motivazionale della sentenza. - Violazione dell'art. 4 dello Statuto del Consorzio per lo sviluppo industriale di Bari. - Eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti e della motivazione. - Sviamento. - Illogicità e ingiustizia manifesta”;

iv) “Error in iudicando. - Errata ricostruzione fattuale e normativa. - Difetto motivazionale della sentenza. - Violazione dell'art. 832 c.c.. - Violazione dei principi generali in tema di limitazioni al diritto di proprietà. - Eccesso di potere per difetto ed errore dei presupposti. - Illogicità e ingiustizia manifesta”;

v) “Illegittimità del diritto a riservare in capo al Consorzio la facoltà di richiedere somme ulteriori alla Magneti Marelli”.

3.1. Si è costituito in giudizio il Consorzio per l'area dello sviluppo industriale di Bari, il quale, depositando una memoria difensiva, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso originario e nel merito si è opposto all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto.

3.2. Con memoria difensiva e successiva memoria di replica, l'appellante ha replicato alle avverse deduzioni ed ha insistito nelle censure dedotte.

4. All'udienza del 23 gennaio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. Il Collegio intende premettere la seguente ricostruzione dei fatti inerenti alla vicenda:

i) in data 27 novembre 2006 la s.p.a. Magneti Marelli PWT stipulava con la s.p.a. Centro studi componenti per veicoli un contratto preliminare di compravendita avente ad oggetto la cessione del complesso immobiliare industriale situato in Via Ortensie, n. 19 nella zona industriale di Modugno (BA), censito al N.C.E.U. della Provincia di Bari al foglio n. 7, particella n. 801 e parte della particella n. 68 (ora indicato come part. 914 e 915), sempre sito nell'area del Consorzio per lo sviluppo industriale di Bari;

ii) ai fini della stipula del contratto definitivo (per la quale era stata inizialmente fissata la data del 31 dicembre 2006, poi posticipata), la società Magneti Marelli in data 23 novembre 2006 presentava al Comune di Modugno un'istanza per il frazionamento urbanistico dell'immobile ubicato in Modugno, in Via delle Ortensie nn. 15-17-19, identificato al catasto al foglio 7, particelle 68, 801 e 783 (esteso complessivamente per 375.714,00 mq.), in due lotti denominati lotto “A” e lotto “B”, rispettivamente costituiti dalla particella 783 e parte della particella 68 (esteso per 335.197,73 mq.), e dalla particella 801 e parte della particella 68 (esteso per 40.516,27 mq.);

iii) con nota prot. n. 3055 del 17 gennaio 2007, il Comune di Modugno comunicava che la procedura per la concessione del permesso di costruire n. 172, prot. n. 56111, per il progetto "Frazionamento urbanistico senza opere di comprensorio industriale, costituito da lotto A - lotto E", era sospesa in attesa dell'integrazione della documentazione mancante, la quale, dopo ulteriore produzione documentale da parte della società, si sostanzialmente nella mancata concessione da parte del Consorzio ASI del necessario nulla osta di sua competenza; in particolare, il Consorzio, con la delibera n. 145 del 23 marzo 2007, subordinava il rilascio del nulla osta al pagamento di oneri dell'ammontare di €. 285.311,64, a suo avviso dovuti per l'ottenimento del permesso di frazionamento in base al regolamento consortile di gestione dei suoli relativo all'area industriale;

iv) l'appellante pagava tale somma e otteneva dal Consorzio il nulla osta (provvedimento prot. n. 1963 del 2 aprile 2007), giungendo quindi alla stipula del contratto di compravendita in data 31 maggio 2007;

v) in seguito, come visto, la società provvedeva ad impugnare dinanzi al T.a.r. la delibera del Consorzio, nonché il regolamento di gestione dei suoli negli artt. 12, lettere C e D, e 11.

6. Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni, sollevate dal Consorzio appellato, di inammissibilità e irricevibilità del ricorso di primo grado. Al riguardo, secondo il Consorzio, rileverebbe, per un verso, che la società in data 19 gennaio 2006 aveva espressamente dichiarato "di aver preso visione e di accettare le prescrizioni delle Norme Tecniche di Attuazione del PRT consortile dell'agglomerato industriale di Bari - Modugno e del vigente Regolamento per la Gestione dei suoli", per l'altro, che la richiesta delle somme contestate e la determinazione del loro importo era già stata effettuata con nota prot. 6282 del 7 dicembre 2006.

6.1. Entrambe le eccezioni preliminari si palesano infondate.

6.2. In primo luogo, il Collegio rileva che l'accettazione - nel loro complesso - delle norme di attuazione e del regolamento per la gestione dei suoli del Consorzio, a cui fa riferimento la menzionata nota del direttore dello stabilimento della società Magneti Marelli del 19 gennaio 2006, non può di per sé determinare l'acquiescenza in relazione all'obbligo di pagamento di oneri in caso di alienazione di porzioni di terreno ricadenti nella zona industriale A.S.I.

Peraltro, il carattere generale ed astratto delle disposizioni regolamentari, laddove queste prevedono l'obbligo per l'impresa assegnataria di corrispondere al Consorzio il contributo per oneri di urbanizzazione e per spese generali, implica che queste hanno acquisito una portata lesiva nei confronti dei destinatari esclusivamente con l'adozione dei relativi atti attuativi.

6.3. Per ciò che concerne il secondo aspetto rilevato dal Consorzio, il Collegio osserva che la nota prot. 6282 del 7 dicembre 2006, considerata dall'appellato come primo atto lesivo dalla cui conoscenza dovrebbe decorrere il termine per la presente impugnazione, non presenta natura provvedimento e, soprattutto, non riguarda la cessione oggetto della presente controversia.

Invero, mediante tale comunicazione, come chiarito dallo stesso appellato, il Consorzio richiedeva alla società Magneti Marelli il pagamento degli oneri relativi alla cessione, risalente all'anno 2002, in favore della s.p.a. Edison di una porzione di suolo corrispondente alla particella n. 783, nonché, per via mediata, relativi alla cessione in favore del gruppo Bosh dell'area corrispondente alla particella n. 801.

Ne consegue che, in alcun modo, può essere affermato che la lesione della posizione giuridica della società appellante - sostanziatasi nella richiesta di pagamento degli oneri per la somma di euro 285.311,64 in relazione al frazionamento urbanistico di un diverso lotto oggetto della cessione alla società Centro Studi Componenti per Veicoli - sia divenuta concreta ed attuale con l'adozione della detta nota.

6.4. In conclusione sul punto, il ricorso risulta ammissibile, rinvenendosi nella specie l'interesse della società ricorrente, nonché tempestivo, in quanto proposto nel termine di decadenza.

7. Passando al merito della controversia, si osserva che - con un primo motivo - l'appellante lamenta il difetto di competenza del Consorzio laddove questo, nel rendere il parere previsto ex art. 4 P.U.E., piuttosto che esprimersi in ordine alla conformità urbanistica dell'istanza, avrebbe sostanzialmente imposto alla società un onere di pagamento, come condizione essenziale per rilasciare il nulla osta.

L'appellante fa inoltre rilevare che, a differenza di quanto statuito dal T.a.r., la cessione ha avuto ad oggetto un immobile industriale già edificato con la relativa area di pertinenza (capannone e fabbricato uso uffici con locale deposito al piano interrato e annessa area uso parcheggi e spazi di manovra).

Con il secondo motivo l'appellante censura poi l'assenza di un fondamento normativo per la richiesta del pagamento di c.d. oneri da parte del Consorzio, in violazione dell'art. 23 della Costituzione.

Ad avviso dell'appellante, invero, un fondamento normativo al potere di imposizione di una prestazione patrimoniale non sarebbe ravvisabile né nella normativa statale di riferimento (art. 63 l. n. 448/1998; art. 11, comma 2, d.l. n. 244/1995; art. 21 l. n. 634/1957), né in quella regionale, e in particolare nella l.r. n. 2/2007 (art. 5, comma 2, art. 14, comma 2, e art. 16, comma 3).

Da ciò deriverebbe l'illegittimità dell'art. 12 del regolamento del Consorzio ASI, il quale, peraltro, risulterebbe riferirsi ai soli corrispettivi per attività di gestione e manutenzione di opere ed impianti, quindi a richieste ordinarie e ripetitive.

Al riguardo, la società rileva che il primo giudice non si sarebbe pronunciato su questo profilo, non avendo individuato la disposizione legislativa che legittimerebbe le previsioni regolamentari impugnate.

Inoltre, con una terza censura l'appellante sostiene l'erroneità della pronuncia impugnata, laddove non rileva che l'art. 4 dello Statuto del Consorzio, nel prevedere tra i proventi finanziari del Consorzio stesso "il realizzo per le vendite", si riferisce alla vendita di terreni di proprietà del Consorzio, piuttosto che alla imposizione di un onere sulla vendita tra due soggetti terzi.

Con il quarto motivo di appello la società lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado nel non aver rilevato che il vincolo limitativo imposto dal Consorzio non solo è stato imposto illegittimamente ab origine, ma, anche nella denegata ipotesi in cui non lo si ritenesse tale, risulta illegittimo in quanto non opportunamente circoscritto nel tempo, come richiedono legge e giurisprudenza per qualsiasi forma di compressione del diritto di proprietà.

Infine, con la quinta censura l'appellante intende i motivi di illegittimità sino ad ora argomentati quali "ripetuti e validi" anche in relazione ad una eventuale ulteriore pretesa di oneri da parte del Consorzio per il frazionamento di altre aree di proprietà della società Magneti Marelli, site sul Comune di Modugno.

7.1. In relazione a tali censure, la parte appellata, nel sostenere l'infondatezza dell'appello, deduce che non corrisponderebbe al vero che il Consorzio avrebbe imposto il pagamento di un onere come condizione essenziale per il rilascio del nulla osta, non essendovi traccia della supposta condizione né nel nulla osta né nella deliberazione n. 145/2007.

Ciò che il Consorzio ha richiesto è invece il pagamento degli oneri per l'infrastrutturazione delle aree industriali, che corrisponde alla differenza di prezzo tra quello in vigore all'epoca della richiesta – e cioè degli oneri di infrastrutturazione che il Consorzio introiterebbe per la nuova assegnazione (dal Centro Studi Componenti per Veicoli s.p.a.) – e quello vigente all'epoca dell'assegnazione – e cioè degli oneri di infrastrutturazione già versati in sede di prima assegnazione (dalla Fiat/Magneti Marelli) – nella misura massima del 60% del primo dei due; importo che non può non essere versato neanche nel caso in cui l'assegnatario sia stato autorizzato al trasferimento diretto ad altri delle aree.

Peraltro, ad avviso dell'appellato, non corrisponderebbe al vero l'affermazione secondo cui il Consorzio avrebbe esercitato poteri autorizzatori non previsti dalla legge, poiché l'art. 21 della legge n. 634/1957, e successive modificazioni, prevede espressamente che il Consorzio, allo scopo di favorire iniziative industriali, esercita poteri di gestione dell'area industriale anche relativi alla circolazione dei suoli inclusi nell'area industriale.

Infine, riguardo alla censura riguardante il punto 5 della deliberazione consortile impugnata, nel quale l'ente si riserva il diritto di chiedere, in un secondo momento, la riscossione degli oneri (di infrastrutturazione) dovuti per la compravendita non autorizzata in favore della società Edison, il Consorzio contesta, in primis, il difetto di interesse, qui dedotto e riproposto ai sensi del citato articolo 101 c.p.a., atteso che la presunta lesione non ha

il carattere dell'attualità.

7.2. Le censure, che in quanto strettamente connesse meritano una trattazione unitaria, sono in parte infondate.

Per l'esame della restante parte delle questioni sottese alla controversia è invece necessario disporre incumbenti istruttori.

7.3. Sul piano normativo, il Collegio intende premettere che, alla stregua di quanto previsto dalle Norme Tecniche del vigente Piano Urbanistico Esecutivo dell'area interessata, il rilascio del permesso di frazionamento da parte del Comune è subordinato al previo parere del Consorzio.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 del Piano Urbanistico Esecutivo - Variante 2004 (P.U.E.), "Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio dell'agglomerato disciplinato dal presente piano è subordinata al rilascio del permesso di costruire o autorizzazione o all'accettazione di denunce di inizio attività e loro varianti o anche al rinnovo o alla proroga dei termini delle stesse da parte delle competenti amministrazioni comunali, previo nulla osta del Consorzio per lo Sviluppo Industriale all'iniziativa".

Al riguardo, la legge regionale Puglia n. 2/2007, all'art. 5, comma 2, lettera o), precisa inoltre che: "i Consorzi provvedono all'espressione di pareri obbligatori, prima del rilascio di licenze, concessioni e autorizzazioni da parte delle competenti autorità locali, sulla conformità urbanistica delle costruzioni da insediare nel territorio consortile e sulle loro destinazioni d'uso. Per il rilascio di tali pareri vale la regola del silenzio-assenso, trascorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere stesso".

7.4. Ciò premesso, è sin d'ora possibile osservare, in risposta alla descritta prima censura, che il Consorzio, piuttosto che violare (esorbitando) il proprio ambito di competenza, correttamente richiedeva ai fini del rilascio del nulla osta il pagamento degli oneri per l'infrastrutturazione delle aree industriali, rispettando i limiti insiti nell'espressione del proprio parere.

Già dalla lettura della comunicazione impugnata è dato evincere che il Consorzio, piuttosto che imporre alla società un onere di pagamento quale condizione essenziale ai fini del rilascio del nulla osta, si limitava a richiedere il pagamento degli oneri di infrastrutturazione senza subordinare l'espressione del parere positivo alla relativa esecuzione.

Del resto, il versamento dei contributi da parte delle imprese in favore dei consorzi trova fondamento nella necessità di remunerare i costi sostenuti per le opere, le infrastrutture ed i servizi realizzati nel loro interesse ed allo scopo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 2019, n. 3698).

7.5. Rinvenuto il generale fondamento normativo dell'espressione del nulla osta da parte del Consorzio, occorre a questo punto esaminare la disciplina di riferimento al fine di verificare l'esistenza del potere impositivo dell'onere e ciò, in particolare, con riferimento all'ipotesi della compravendita tra due soggetti terzi di aree incluse in zona industriale A.S.I.

L'assenza di un fondamento normativo implicherebbe, invero, l'ingiustificata imposizione di una limitazione alla libertà di trasferimento del diritto di proprietà, in contrasto con i dettami costituzionali.

7.5.1. Al riguardo, il Collegio ritiene di condividere l'interpretazione fornita dal primo giudice in ordine al corpus normativo - di derivazione sia statale che regionale - di riferimento per i consorzi di sviluppo industriale, da cui emerge il riconoscimento in capo ad essi, in qualità di enti pubblici economici, di poteri pubblicistici sulle imprese insediate nell'area consortile ed a cui corrisponde un generale obbligo per gli assegnatari di partecipazione alle spese.

7.5.2. Invero, allo specifico fine di interesse in questa sede, rilevano le seguenti disposizioni:

*

- a) l'art. 11, comma 2, del decreto legge n. 244/1995, convertito, con modificazioni, nella legge n. 341/1995: "I corrispettivi dovuti dalle imprese ai consorzi di sviluppo industriale, di cui all'art. 36, commi 4 e 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, per i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti sono determinati e riscossi dai consorzi di sviluppo industriale medesimi";
- b) l'art. 36, comma 5, legge n. 317/1991: "I consorzi di sviluppo industriale di cui al comma 4 promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi. A tale scopo realizzano e gestiscono, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale";
- c) l'art. 5, comma 2, legge regionale n. 2/2007: "I Consorzi provvedono: ... m) alla riscossione delle tariffe e dei contributi per l'utilizzazione da parte di terzi di opere e servizi realizzati o gestiti dai Consorzi";
- d) l'art. 14, comma 2, legge regionale n. 2/2007: "I mezzi finanziari dei Consorzi sono costituiti da: a) contributi versati dai consorziati; b) proventi per vendita e concessione in uso di aree; c) ogni altro provento comunque riveniente dall'attività consortile; ...";
- e) l'art. 16, comma 3, legge regionale n. 2/2007: "Per i consorziati e le imprese insediate, il regolare pagamento di quote, contributi e corrispettivi di servizi costituisce requisito essenziale per accedere ai finanziamenti regionali, nazionali e comunitari di cui al Piano operativo regionale";
- f) l'art. 8 dello Statuto del Consorzio: "I proventi finanziari del Consorzio sono costituiti da: ricavi delle vendite di aree ed immobili e dette concessioni di utilizzo in proprio; canoni di locazione e di concessione di aree e immobili, corrispettivi rivenienti dalla gestione di impianti, dalla erogazione di servizi e da ogni altra prestazione effettuata in favore di imprese".

7.5.3. Pertanto, conformemente alla costante giurisprudenza, è possibile affermare che:

- a) quella parte delle attività del consorzio, da ricondurre non al campo privatistico imprenditoriale, ma avente ad oggetto un aspetto particolare dell'uso del territorio, si sostanzia 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", nonché a tutta una serie di attività implicanti poteri autoritativi incidenti sul "territorio" (Cass. civ., Sez. un, 9 luglio 2015, n. 14345, in relazione al caso in esame; id., 29 aprile 2015, n. 8619);
- b) per l'esercizio di tali funzioni pubblicistiche, il consorzio tiene conto della contribuzione alle spese di infrastrutturazione da parte dei soggetti assegnatari di aree consortili.
- c) l'obbligo del versamento dei contributi da parte dei privati trova fondamento nel fatto che le infrastrutture ed i servizi sono realizzati nell'interesse delle imprese ed allo scopo precipuo di consentirne l'insediamento nella zona di sviluppo industriale;
- d) pertanto, il rilascio stesso, da parte del consorzio, dell'assenso alla utilizzazione dei suoli industriali si configura come fatto costitutivo dell'obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di infrastrutturazione (Cons. Stato, Sez. IV, 3 giugno 2019, n. 3698);
- e) ne consegue che il contributo per oneri di infrastrutturazione è dovuto in ragione della mera ammissione di un lotto nell'area consortile e non per effetto della effettiva realizzazione delle infrastrutture (Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 799);

f) invero, la funzione di tali contributi è analoga a quella degli oneri di urbanizzazione, dovuto per il mero rilascio del permesso di costruire, trattandosi di corrispettivi di diritto pubblico, di natura non tributaria, dovuti per la partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione connesse all'edificazione (cfr. Cons. Stato, Sezione IV, 3 giugno 2019, n. 3698 e 3699; id., 5 novembre 2018, n. 6251; id., 20 febbraio 2014, n. 799).

7.5.4. Ciò considerato, si osserva che il potere del Consorzio di imporre agli assegnatari il pagamento dell'onere di infrastrutturazione non è circoscritto al momento dell'ammissione del lotto nell'area consortile, ma si estende anche all'ipotesi della compravendita tra due soggetti terzi di aree incluse in zona industriale A.S.I.

In termini generali, si rileva invero che, ai sensi dell'art. 21 legge n. 634/1957 e successive modificazioni, il Consorzio, allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, esercita poteri di gestione dell'area industriale, adottando ogni iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona. A tal fine, il Consorzio possiede una competenza anche sulla circolazione dei suoli inclusi nella zona industriale, al punto da poter promuovere espropriazioni di immobili, non solo ai fini dell'attrezzatura della zona, ma anche allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse.

Invero, in generale, è interesse del Consorzio che la circolazione, anche tra privati, dei beni inclusi nell'area di sua competenza venga effettuata in maniera tale da non pregiudicare le finalità pubblicistiche a cui sono destinati i suoli stessi.

7.5.5. La conferma della ratio di tale disciplina si rinviene peraltro nelle previsioni del regolamento del Consorzio appellato, ed in particolare negli artt. 12 e 14, secondo cui:

a) il proprietario di un'area assegnata o di cui sia stato concesso l'utilizzo in proprio non può frazionare l'area stessa se non dopo aver realizzato l'intervento;

b) la mancata realizzazione dell'intervento in funzione del quale il suolo è stato assegnato comporta la restituzione al Consorzio concedente del suolo stesso, previa restituzione del prezzo di assegnazione, decurtato dei danni e delle spese sostenute affinché questo possa essere ceduto, dietro il pagamento di un nuovo prezzo, ad altri imprenditori;

c) l'assegnatario che non abbia realizzato l'intervento in funzione del quale il suolo è stato assegnato, per evitare la retrocessione, può, previo nulla osta del Consorzio, cedere direttamente a terzi il suolo non utilizzato previo versamento al Consorzio, a copertura degli oneri di riassegnazione dovuti ex lege, parte della differenza tra il prezzo di cessione praticato al terzo ed il prezzo di assegnazione pagato a suo tempo dal cessionario;

c) la vendita o la locazione di manufatti o parti di essi deve essere preventivamente autorizzata dal Consorzio previa verifica della compatibilità territoriale dell'azienda utilizzatrice finale;

d) per il caso di cessione del suolo, per evitare che l'assegnatario-alienante, nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'opificio industriale, consegua un indebito arricchimento o eluda il pagamento degli oneri di infrastrutturazione, è previsto che il frazionante versi, quando il frazionamento comporti il mutamento degli indici edificatori e quindi un maggior carico urbanistico, una somma che compensi tale diminuzione delle entrate patrimoniali del Consorzio e consenta a quest'ultimo di affrontare le spese per effettuare le ulteriori opere di infrastrutturazione.

7.5.6. Ciò considerato, si evince che, al fine di tutelare l'interesse pubblico di razionale e ordinata industrializzazione del territorio e di verifica dell'utilità a tale scopo di tutti gli interventi da realizzarsi in zona, che per l'appunto rappresenta l'obiettivo istituzionale del Consorzio, l'Ente preserva un potere di controllo sui frazionamenti dei lotti e, in maniera corrispondente, un potere impositivo nei confronti dei consorziati del pagamento di contributi, che, come visto, rappresentano i mezzi finanziari sui quali esso può fare affidamento.

7.6. Le considerazioni che precedono inducono pertanto il Collegio a ritenere che:

a) le disposizioni del regolamento impugnate (art. 12, lett. C e D), piuttosto che essere illegittime, risultano conformi alle previsioni normative che fondano il potere impositivo del Consorzio;

b) l'imposizione dell'onere di infrastrutturazione in esame, nel rispetto dell'art. 23 Cost., è basata su idoneo supporto normativo e, piuttosto che costituire una illimitata compressione del diritto di proprietà, è giustificata, come visto, dalla necessità di realizzazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture e degli impianti e servizi di interesse comune dell'area industriale;

c) tra i proventi finanziari del Consorzio risultano pertanto anche gli oneri sulla vendita tra due soggetti terzi, non potendo l'art. 4 dello Statuto, laddove prevede a tal fine "il realizzo per le vendite", essere riferito esclusivamente alla vendita di terreni di proprietà del Consorzio.

7.7. In conclusione, l'appello risulta infondato per la parte finora esaminata.

8. Ciò nonostante, il Collegio intende precisare che, se, da un lato, l'autorizzazione all'acquisto da parte del Consorzio implica un controllo sulla compatibilità dell'iniziativa del soggetto acquirente con la destinazione impressa all'area, dall'altro, essa non implica l'automatica insorgenza, a carico dell'acquirente, dell'obbligo di corrispondere il contributo richiesto, qualora l'acquisto comporti il mero subentro nell'esercizio dell'attività imprenditoriale svolta dall'assegnataria, in assenza di interventi innovativi che comportino la necessità di modificare o incrementare le infrastrutture esistenti o un aggravamento del carico urbanistico pregresso.

Pertanto, si ritiene che, nell'ipotesi di autorizzazione del Consorzio all'alienazione del lotto, non possa di per sé trovare integrale applicazione la disciplina regolamentare prevista per il caso di prima assegnazione, laddove si sia in presenza di un insediamento produttivo già realizzato e dotato delle sue proprie infrastrutture che, per effetto della cessione, non sia oggetto di modifiche sostanziali nella destinazione impressagli ab origine e rispetto al quale i contributi infrastrutturali e di urbanizzazione richiesti siano stati già versati dal primo assegnatario.

9. Alla stregua dei rilievi che precedono, ai fini dell'ulteriore esame della fondatezza della pretesa di pagamento degli oneri, occorre acquisire dal Comune di Modugno una approfondita relazione che descriva:

a) se sia stato effettivamente già edificato il complesso industriale relativo all'area originariamente assegnata alla società Magneti Marelli ed oggetto della cessione alla s.p.a. Centro Studi Componenti per Veicoli;

b) se i contributi infrastrutturali originariamente richiesti siano stati già versati dal primo assegnatario società Magneti Marelli;

c) se la s.p.a. Centro Studi Componenti per Veicoli, con l'acquisto dei terreni, ha inteso proseguire l'attività imprenditoriale già svolta dall'assegnataria ovvero abbia apportato interventi innovativi che comportino la necessità di modificare o incrementare le infrastrutture esistenti o un aggravamento del carico urbanistico pregresso;

d) se il frazionamento del terreno abbia determinato una variazione degli indici edificatori dell'area.

9.1. Al predetto adempimento il Comune di Modugno dovrà provvedere entro il termine di centoventi (120) giorni, decorrente dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente ordinanza.

10. La trattazione ulteriore dell'appello è fissata all'udienza pubblica del 17 settembre 2020.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), pronunciando con sentenza non definitiva sull'appello R.G. n. 290/2017, come in epigrafe proposto, così provvede:

- 1) respinge in parte l'appello nei sensi di cui in motivazione;
- 2) dispone l'incombente istruttorio di cui in motivazione, da svolgersi nei modi e termini ivi indicati;
- 3) riserva all'esito ogni altra decisione, ivi compresa la liquidazione delle spese di giudizio;
- 4) rinvia la trattazione ulteriore dell'appello all'udienza pubblica del 17 settembre 2020.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa e sia comunicata al Comune di Modugno e alle parti a cura della Segreteria.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore