

Pubblicato il 10/01/2020

N. 00022/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00364/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 364 del 2019, proposto da  
FALLIMENTO SVILUPPO OLBIA S.p.A., in persona del legale rappresentante  
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Ingianni, Giovanni Maria  
Lauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

CONSORZIO INDUSTRIALE PROVINCIALE NORD EST SARDEGNA  
GALLURA (CIPNES Gallura), in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Bettino Arru, Paolo Campus, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio  
Silvio Pinna in Cagliari, via San Lucifero n. 65;

*per l'annullamento*

previo provvedimento cautelare, anche presidenziale, inaudita altera parte, ex art.  
56 c.p.a.

1) del provvedimento prot. n° 2498 del 09/04/2019, con il quale il Direttore  
Generale del CIPNES, in qualità di Dirigente dell' Ufficio Espropriazione, HA  
DISPOSTO L' ACQUISIZIONE ai sensi dell' art. 63 L. 23/12/1998 n°448 del  
LOTTO DI TERRENO EDIFICABILE distinto in C.F. al fg. 32 mapp. 1683

subb. 18 - 478 - 479, facente parte dell' attivo del Fallimento ricorrente (doc. n° 36);

2) di tutti gli atti ad esso presupposti, consequenziali o, comunque, connessi e segnatamente della delibera dell' Assemblea Generale del CIPNES n° 4 del 30/03/2018, non conosciuta ma menzionata nel suindicato provvedimento, con la quale è stato approvato il Piano Economico Finanziario per l' esercizio 2018 contemplante l' acquisizione ex art. 63 della L. n° 448/98, tra gli altri, del terreno di cui è causa;

3) di ogni altro atto comunque connesso, ivi comprese – ove dovesse occorrere – le note prot. n° 610 del 09/02/2018, prot. n° 819 del 21/02/2018, menzionate nel provvedimento, prot. n° 2573 del 18/05/2018 e della determina prot. n° 64 del 07/01/2019, quest' ultima esclusivamente nella parte in cui - punto n° 3 - statuisce: *“resta impregiudicata, in quanto non contemplato nell' accordo provvedimentale in oggetto, la definizione del distinto procedimento (ri)acquisitivo inerente al terreno di circa mq. 12.000 perdurantemente inutilizzato dalla assegnataria-cessionaria Sviluppo Olbia S.p.A. in fallimento avviato con atto CIPNES n° 610/2018 ”;*

4) con ogni consequenziale pronuncia anche in ordine all'assetto proprietario e alla cancellazione della trascrizione del provvedimento ablatorio impugnato.

Con espressa riserva di separata azione risarcitoria all' esito del presente giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna Gallura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2019 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il Consorzio Pubblico per lo Sviluppo Industriale di Olbia (oggi CIPNES) ha

venduto, con scrittura privata del 31/03/2000, alla Società Sviluppo Olbia S.p.A., 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 Consorzio.

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 Società Sviluppo Olbia 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 Società Sviluppo Olbia 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 Nord-Est 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 società Sviluppo Olbia, per consentire la realizzazione del “Resort”.

Nelle more, tali crediti sono stati “ceduti” da Intesa Sanpaolo S.p.A. alla Penelope SPV S.r.L. , (che ha impugnato, con separato ricorso n. 441/2019, il medesimo provvedimento), con data di efficacia economica 1/1/2018 e giuridica al 23/4/2018.

In considerazione della rilevata inerzia il CIPNES (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 ri-acquisizione, 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 Consorzio 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 (esplicitamente fatta salva).

Nel rispetto di tale Accordo sostitutivo il CIPNES ha successivamente adottato il provvedimento n. 2498 del 9/4/2019 che ha limitato la “ri-acquisizione” 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.

Con ricorso depositato il 15.5.2019 il Fallimento della società Sviluppo Olbia ha formulato le seguenti censure:

1) Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 63 l. n.448/1998; violazione e/o erronea applicazione dell'art. 3 comma 3 l.r. n.10/2008 in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 lett. f); eccesso di potere per difetto e/o erroneità del presupposto di fatto e di diritto, difeso 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;

2) violazione e/o erronea applicazione dell'art. 63 l. n.448/1998 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;

3) 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.

La richiesta di sospensiva è stata motivata dal fatto che il CIPNES avrebbe la concreta possibilità di assegnare il lotto ad altra impresa; e da ciò deriverebbe l'impossibilità di poter conseguire l'esecuzione in forma specifica dell'eventuale sentenza di accoglimento (in quanto il presente ricorso non è suscettibile di trascrizione).

Si è costituito in giudizio il CIPNES contestando tutte le censure proposte dal ricorrente Fallimento sostenendo l'integrale infondatezza del ricorso.

Con Decreto cautelare n. 106 del 17.5.2019 la domanda cautelare è stata respinta con la seguente motivazione:

*“Considerato che l'immissione in possesso, prevista per il giorno 21 maggio 2019, non determina alcun danno di particolare rilevanza per la ricorrente, tenuto conto che l'eventuale pronuncia favorevole del Collegio è idonea a travolgere l'effetto formale dell'immissione in possesso;*

*Ritenuto, altresì, che la paventata attività materiale sull'area interessata dal provvedimento di riacquisizione potrà intervenire solo a seguito della cessione della stessa per una nuova iniziativa imprenditoriale; cessione che non potrà ragionevolmente intervenire prima della decisione del Collegio.*

*Con fissazione alla camera di consiglio del 12 giugno 2019 per la trattazione collegiale della domanda cautelare”.*

Alla Camera di Consiglio del 10.7.2019 la domanda cautelare è stata riunita al merito.

All'udienza del 13 novembre 2019 la causa è stata trattenuta a decisione.

## DIRITTO

### A) INQUADRAMENTO GENERALE.

Elemento fondamentale della decisione (e chiave di lettura dell'intera controversia) è l'interpretazione del contratto-Accordo-Atto d'obbligo stipulato tra la società Geocenter ed il CIPNES nel lontano 31 marzo 2000, con analisi e valutazione del suo contenuto, delle clausole pattuite e degli obblighi posti a carico della società e definiti con il consenso delle parti

Con il contratto del 31.3.2000 il Consorzio ha venduto a Geocenter (allora assegnataria) una vasta estensione di terreni posti in zona D2 “*zona produttiva del nucleo di industrializzazione*” (per un'estensione di 13.60.85) al prezzo di Lire 527.515.263.

Tale contratto non rappresenta un mero atto di “vendita” ordinaria, traslativo della proprietà, ma concretizza uno speciale <contratto-accordo “*pubblico-privato*”> , ove il Consorzio assumeva, anche, l'onere di verifica della fase successiva “esecutiva”, specie in ordine al riscontro dell'effettiva realizzazione delle opere previste e della loro concreta gestione.

Nell'ambito del contratto si rinvennero disposizioni qualificabili come “*essenziali*”, rilevanti ai fini dell'eventuale legittimazione del potere di riacquisizione (per inadempimento o per oggettiva impossibilità).

Le previsioni sono contemplate, in particolare, negli artt. 3, 4, 5, 9, 10 e condizionano anche la permanenza della vigenza contratto (eventualmente anche solo parziale) e la sua persistente efficacia nel tempo.

L'obbligazione “principale” è rappresentata dalla realizzazione di tutte le opere previste nel progetto predisposto ed approvato dal Consorzio.

In particolare all'art. 3 la società acquirente (allora “Geocenter spa”) si impegnava

ad utilizzare le aree per realizzare un *“Complesso ricettivo, Centro congressi, centro sportivo ed uffici, secondo il progetto già predisposto ed esaminato dal Consorzio”*. Con assunzione del vincolo (trascritto) che i terreni saranno utilizzati *“al solo fine della creazione del complesso di cui sopra”* .

Al successivo art. 4 è stata espressamente pattuita la *“clausola risolutiva espressa”*, ai sensi dell’art. 1456 del codice civile, azionabile in caso di *“mancata effettiva destinazione del terreno in oggetto alle finalità di utilizzazione sopra indicate, o a quelle che saranno successivamente e validamente autorizzate dal CIPSIO , con espresso diritto del consorzio di constatare l’avanzamento dei lavori.”*

Inoltre il contratto prevedeva scadenze e precisi obblighi temporali.

Nella specie:

*“i lavori di costruzione dell’opera dovranno comunque essere iniziati entro 6 mesi dalla rilascio della relativa concessione edilizia; resta in facoltà del consorzio di prorogare i termini di cui sopra mediante apposita concessione scritta a suo insindacabile giudizio; dell’inizio, ultimazione e attivazione dell’impianto dovrà essere data tempestiva comunicazione scritta al consorzio.*

*In caso di risoluzione del contratto per i motivi di cui sopra l’acquirente avrà unicamente diritto, per le opere eseguite, al rimborso della minor somma tra lo speso ed il migliorato, nei limiti dell’utilizzazione che potrà darne l’ente venditore. L’acquirente dovrà, nella detta ipotesi, risarcire il consorzio degli eventuali danni arrecati al terreno ed obbligarsi ad effettuare la retrocessione ai sensi dell’articolo 2643 del codice civile”.*

Nel medesimo articolo 4 veniva imposto il divieto di cessione, anche parzialmente, a terzi, o di sostituzione nel godimento dell’immobile, senza previo esplicito consenso scritto del Consorzio.

Aspetto peculiare ed essenziale è contenuto nel penultimo comma dell’art. 4 ove, proprio in riferimento alla <normativa speciale> attinente la disciplina dei rapporti giuridici fra Consorzi e loro cessionari di beni la parte acquirente sottoscrive *“espressamente di prendere atto che il consorzio si riserva di esercitare le facoltà previste dall’articolo 63 della legge 448 del 23/12/1998”*.

Il medesimo articolo del contratto, all'ultimo comma, stabilisce che tutte le clausole specificate saranno incluse nella “*nota di trascrizione*” dell'atto, ai fini della loro opponibilità a terzi.

Inoltre l'articolo 11 dispone espressamente l'approvazione, da parte del privato, delle disposizioni contenute negli articoli 3-4-5-9-10, ai sensi dell'articolo 1341 del codice civile.

Presupposto che nella fattispecie rileva in quanto la retrocessione ha disposto la riacquisizione di una parte delle aree contemplate in contratto (lotto rimasto del tutto inutilizzato).

L'art. 63 della L. 448/1998 assume valenza fondamentale nella valutazione della presente controversia sia in riferimento all'esercizio del potere, sia per l'individuazione del termine dopo il quale la riacquisizione è ammessa.

In contratto, infatti, non vengano individuati termini “finali” (ma solo “iniziali”, 6 mesi dalla rilascio della concessione edilizia) ed il richiamo alla normativa sovraordinata, di valore integrativo, consente l'applicabilità del termine di “*cinque anni dalla cessione*”, quale scadenza ultima, per l'esecuzione del progetto e per la realizzazione di tutte le opere.

Nel caso di specie il lotto di cui si discute è rimasto, da sempre inutilizzato, per quasi vent'anni, dal 2000.

L'art. 63 citato, stabilisce:

“1. 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.*

3. 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.

4. Le facoltà di cui al presente articolo possono essere esercitate anche in presenza di procedure concorsuali.”

Nello stesso senso la normativa regionale all’art. 2 (1° e 3° comma) della LR 25/07/2008, n. 10 “Riordino delle funzioni in materia di aree industriali”, ha attribuito ai Consorzi industriali le funzioni inerenti:

“e) la realizzazione e il recupero dei rustici e immobili industriali, *la retrocessione di aree non utilizzate per nuove destinazioni a fini produttivi e per l'attuazione dei programmi di reindustrializzazione;*

f) *il 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.*”

Nel caso in esame l’acquirente (che ha realizzato molta parte delle opere previste) è rimasto, però, inadempiente, in relazione al lotto in questione, di 12.000 mq., a causa della persistente e continuativa inerzia. In violazione dell’obbligo di utilizzo e di realizzazione delle opere prescritte, entro i 5 anni stabiliti, quale termine massimo, dalla norma primaria.

Le motivazioni dell’azione in risoluzione, con effetti riacquisitivi, sono state ampiamente espresse nel provvedimento impugnato e si correlano alla violazione dell’Accordo , stipulato nel 2000, tra il Consorzio e Geocenter .

Per la parte territoriale che interessa le prestazioni scaturenti dal contratto di vendita-Atto d’obbligo-Convenzione sono rimaste inadempite, in quanto la società ha mantenuto, in riferimento allo specifico lotto, una posizione di totale inerzia.

La condotta omissiva dell’acquirente (e successivi aventi causa), con inadempienze agli obblighi scaturenti dall’Accordo per negligente operato della società, implica il

determinarsi, inevitabilmente, di importanti riflessi a carico dell'assegnatario.

In quanto il contratto di assegnazione del 2000 è un atto, a tutti gli effetti, “ausiliario” all'esercizio del potere pubblico.

Le (eventuali) inadempienze del privato possono costituire causa di richiesta di riacquisizione dell'area (anche di una sola parte) per iniziativa del soggetto pubblico (Consorzio) tenuto a considerare, in gestione del contratto, le verifiche di puntuale attuazione degli obblighi imposti (e assunti dal privato) salvaguardando, in ogni tempo, le esigenze di sviluppo dell'area industriale.

L'interesse e la finalità dell'azione consortile (sia prima della stipula dei contratti di vendita delle aree, sia successivamente) si sostanziano nella promozione e potenziamento industriale-commerciale-artigianale dell'area industriale, nel suo complesso intesa, ricompresa nel perimetro del Consorzio.

Tale elemento è sotteso all'esercizio del potere pubblico di riacquisizione ed esprime tutto il suo valore, specie quando sia stata riscontrata la “colpa” del privato nella condotta omissiva, violativa delle pattuizioni.

L'accordo-contratto del 2000 contemplava prestazioni sia privatistiche che pubblicistiche e prevedeva, inequivocabilmente, per l'acquirente, l'obbligo di realizzare l'insediamento (in “tutte” le sue parti), entro il termine massimo quinquennale.

L'inerzia e l'ingiustificata omessa utilizzazione del singolo lotto, che conserva potenzialità produttive nel settore commerciale e terziario, ha determinato l'attivazione dei poteri pubblicistici, espressamente previsti all'articolo 4 dell'Accordo (e dall'art. 63 L. 448/1998).

I vincoli assunti dall'acquirente, compresi gli obblighi di cui all'art. 4 (con espresso richiamo dell'art. 63 L. 448/1998), pattuizioni fondamentali e ritenute “essenziali”, sono state oggetto di doppia dichiarazione, ex art. 1341 2° comma del c.c. (c.d. “clausole vessatorie”, poste nei vari articoli ivi menzionati) ed esplicitamente inserite nella nota di trascrizione.

In modo da rendere pienamente conoscibile il contenuto concreto e dettagliato delle clausole anche da parte dei soggetti non facenti parte del rapporto

contrattuale, soggetti che possono formulare le proprie decisioni “di contatto” con la società anche in base alla portata (potenzialmente) lesiva delle pattuizioni di contratto e di legge, debitamente trascritte (con piena opponibilità a tutti i terzi).

Con maturazione di piena efficacia sia ai successivi aventi causa (diretti) per trasferimento, sia ai soggetti (esterni) eventuali garanti nell’ elargizioni di finanziamenti (o cessionari di crediti-garanzie).

^^^

## B) ESAME delle SINGOLE CENSURE.

Questo ricorso è stato promosso dalla società Fallimento Sviluppo Olbia S.p.A., destinataria del provvedimento di riacquisizione del terreno di 12.000 mq. (altra impugnazione è stata compiuta dalla soc. Penelope , con ricorso n. 441/2019), soggetto cessionario di crediti da parte di Banche finanziatrici, per la realizzazione del “Resort”.

Il lotto ineditato di 12.000 mq., oggetto di ri-acquisizione fa parte dell’attivo del Fallimento, con conseguente interesse alla conservazione dell’insieme dei beni per poter soddisfare tutti i creditori.

Il ricorrente riferisce che l’interesse è quello della massa dei creditori che vanta crediti per una somma di circa € 100 milioni, di cui oltre € 45 milioni di rango ipotecario, in relazione a tutto il Compendio acquistato con il contratto del 31/03/2000, compresa l’ area in questione.

E l’ area assegnata alla Società ricorrente è entrata nel mercato dei crediti erogati agli imprenditori edili “comuni” (in quanto l’ intero complesso “Geovillage” non è stato realizzato con contributi pubblici, come accade per gli impianti industriali, ma con gli ordinari crediti fondiari erogati dagli istituti di credito).

La preannunciata procedura ablatoria (avvio del febbraio 2018) avrebbe impedito alla procedura fallimentare di procedere alla programmata vendita dell’ intero complesso aziendale “Geovillage”, imponendo la sospensione dell’ attività liquidatoria.

E’ stata depositata in giudizio anche la C.T.U. (perizia estimativa doc. n° 15) redatta dal Consulente nominato dalla procedura per la valutazione estimativa dell’

Il lotto - laddove riacquisito dal Consorzio - non potrebbe neppure essere assegnato ad altra impresa per intraprendere “*attività industriali o artigianali*” in quanto lo stesso strumento urbanistico consortile lo preclude.

In sostanza vi sarebbe, secondo la prospettazione del ricorrente, una dicotomia, nell’ambito della medesima attività consortile, tra contratti e connessi inadempimenti, in base alle diverse destinazioni. E correlate conseguenze differenziate sul piano ripristinatorio, nonostante le specifiche pattuizioni accettate dal privato acquirente.

Il Fallimento ritiene che, trattandosi di terreno con destinazione “*commerciale*” (art. 31 NTA del PTR Consortile), il Consorzio non avrebbe potuto attivare i poteri di cui all’ art. 63 della L. 448/1998 e dell’ art 3 della L.R. 10/2008, norme che richiederebbero, per l’esercizio del <riacquisto>, che le aree siano a destinazione “*industriale/artigianale*”.

Richiamando un contenzioso in materia di oneri di urbanizzazione (TAR Sardegna 1299/2003 e CS 5197/2004), connessi ad una concessione edilizia 1367/2000, che agevolano le attività industriali rispetto alle attività alberghiere.

Ma i due aspetti sono suscettibili di interpretazioni differenziate e coordinate, in quanto la sussistenza di una normativa premiante finanziaria, in tema di pagamento di oneri, connessi alla tipologia della costruzione, non implica alcun vincolo in materia espropriativa da inadempimento contrattuale.

In realtà il potere pubblicistico di “riacquisizione” petitoria dell’area, oltretutto specificamente accettata dalla parte privata, inerisce a tutte le aree oggetto del contratto di vendita e poste nell’ambito del Piano regolatore Industriale, con previsione di diversificato utilizzo, in modo conforme alle finalità di sviluppo industriale-commerciale- artigianale-terziario.

Con

In caso di mancata valorizzazione, protratta per oltre 5 anni (con violazione degli obblighi contrattuali per colposa inerzia), l’ordinamento consente l’attivazione dei poteri pubblicistici di riacquisizione (di fonte contrattuale con recepimento del dato normativo sovraordinato), configurati in termini specifici ed espressamente

accettati dalla parte privata.

I poteri di riacquisizione sono esercitabili a prescindere dalla configurazione della vocazione strettamente “industriale” (o “commerciale” o “artigianale”) dell’area, e non subiscono limitazioni/paralizzazioni a causa dell’articolazione della destinazione urbanistica.

Trattasi di potere “speciale”, strettamente attinente alla violazione degli oneri ed obbligazioni che sono stati assunti dal privato in sede di contratto di vendita, riferito a tutte le aree, e appartenente alla dinamica contrattuale diretta al raggiungimento del fine nell’ arco temporale predefinito.

Rappresenta un potere pubblico “ancillare”, esercitabile dal Consorzio, nel perseguimento dell’obiettivo pubblico di valorizzare e sviluppare l’area “industriale- commerciale-terziaria”, nel suo complesso.

Con conseguente sua applicabilità a tutti i contratti che prevedono la vendita agevolata delle aree per il loro potenziamento.

\*

2)Con la seconda censura il Fallimento ritiene che il CIPNES non avrebbe considerato che la struttura ricettivo- turistica era stata già realizzata nella <quasi totalità> delle aree oggetto di assegnazione; con svolgimento di attività continuativa, dal 2004 ad oggi.

Tale elemento renderebbe attenuato il profilo del mancato sfruttamento produttivo di una limitata parte del terreno.

Non sarebbe decorso il quinquennio di inerzia previsto dall' art. 63 L. 23/12/1998 n° 448 e non sarebbe stato contestato l’ inadempimento al contratto di vendita del 31/03/2000.

Il ricorrente Fallimento riferisce che “il progetto principale di esecuzione del complesso ricettivo/alberghiero denominato “GEOVILLAGE” con annessi impianti sportivi (Centro nuoto; Palazzetto dello sport o Palasport; Centro tennis), centro benessere e tutte le relative urbanizzazioni - alla cui realizzazione era preordinato l’ acquisto dell’ area del 31/03/2000 - è stato integralmente completato e l’ attività imprenditoriale ricettivo- sportivo-alberghiera ivi esercitata

è ininterrottamente in corso dall' anno 2004 fino ad oggi, nell' ambito dell' esercizio provvisorio d' impresa della procedura concorsuale.

E soltanto una limitatissima “porzione” dell' intervento su soli 12.000 mq. di terreno, assolutamente marginale rispetto all' imponente complesso ricettivo/alberghiero/sportivo realizzato su ettari di terreno, non è stata ultimata; e ciò in quanto gli interventi localizzati sul lotto in questione, come originariamente programmati alla data di acquisto dell' area (31/03/2000), sono stati oggetto di modifiche, ampliamenti e integrazioni che hanno implicato ben 7 varianti edilizie, e sono anche intervenute le varianti urbanistiche del Piano Regolatore dell' area Consortile del 2004 e del 2015 che hanno modificato in maniera sostanziale - *in melius* - i relativi parametri urbanistici.

Le obbligazioni contrattuali sorte in capo all' assegnataria con la convenzione di vendita del 31/03/2000 sono state quindi per la maggior parte adempiute e – per la minima parte del progetto non eseguita sul lotto di cui è causa.

Inoltre con la variante del 2015 sono state apportate modifiche sostanziali alla precedente disciplina urbanistica del 2004, in quanto l' indice di fabbricabilità fondiaria nel comparto D/G6 di cui fa parte il lotto è passato da 1.00 mc/mq. a 5.00 mc/mq. e sono state previste nuove tipologie di attività insediabili quali gli insediamenti di tipo ricettivo extralberghiero (es. le Case Vacanza ex L. R. n° 27/2008); grazie alle nuove disposizioni urbanistiche è possibile realizzare edifici con altezza di 30 metri, mentre con le vecchie norme l'altezza massima consentita era di 7,5 metri (cfr. art. 24 N.T.A. del 2004 e art. 31 N.T.A. del 2015).”

E in ordine ai requisiti planivolumetrici dell' intervento edificatorio da eseguire sul lotto di terreno di cui è causa l' Ufficio Tutela del Paesaggio con determina n. 1157 del 20/06/2017 ha approvato ai sensi dell' art. 9 L.R. n° 28/98 il planivolumetrico del comparto D/G6 del P.R.T. CIPNES *a condizione che si valuti l' impatto visivo del blocco di edifici denominato “N5” - che è proprio quello da realizzarsi sul lotto in forza della variante 2015 - in quanto presenta una “stecca centrale” di edifici alta 30 m di notevole sviluppo che deve essere mitigata.*”

Sul punto il Collegio ritiene che il provvedimento di riacquisizione è “*parziale*” e

colpisce solo l'area rimasta inutilizzata e abbandonata (limitata ai 12.000 mq, posti all'estremità nord-est).

Sotto tale profilo sussiste stretta correlazione fra inadempimento e sanzione, con privazione del tutto <proporzionata> (e non estesa ad altre aree, aggiuntive, del compendio).

Inoltre, la sottrazione di una "porzione" limitata di terreno, per la sua collocazione, non implica, neppure, quale effetto conseguente, un "frazionamento" dei terreni mantenuti dalla società proprietaria, i quali conservano, nel loro complesso, piena unitarietà (anche con il venir meno del fondo in questione).

Parte ricorrente ritiene, inoltre, che la facoltà di riacquisto prevista dall'art. 63 L. n. 448/98 e dalla L.R. n. 10/2008 sarebbe ammessa solo in casi "tassativi" e, come tali, di stretta interpretazione.

In particolare dette norme non risulterebbero in questo caso applicabili in quanto il Complesso aziendale è stato realizzato ed è attivo (in esercizio, senza soluzione di continuità, per concordato ex art. 104 L.F. e con prosecuzione dell'attività prevista dalla stessa sentenza di fallimento).

Dunque l'oggetto del contratto sarebbe mutato per l'evolversi del progetto originario e della disciplina urbanistica nel comparto consortile, con inapplicabilità del persistente e "ultraquinquennale inutilizzo" del lotto (tenuto conto dei titoli edilizi rilasciati dal Comune di Olbia all'assegnataria con Nulla Osta del Consorzio, che concretamente ha contribuito con l'assenso alle molteplici varianti edilizie). L'intervento da realizzare sul lotto oggetto del provvedimento di riacquisito era ancora in corso di definizione.

Il terreno non sarebbe più sottoposto a sequestro penale in quanto integralmente bonificato, come risulta dal verbale di dissequestro notificato al Curatore il 19/01/2019.

Il Collegio ritiene che l'elemento del (solo) "parziale" adempimento (con avvenuta esecuzione di una parte delle opere) non possa inibire l'esercizio del potere di riacquisizione del bene rimasto inutilizzato.

La stretta correlazione fra “*quota*” di inadempimento-inerzia e “*porzione*” territoriale di riferimento mantiene integro il rapporto di “proporzionalità” e non implica ricadute peggiorative in relazione alle altre aree coinvolte dagli interventi programmati e (doverosamente) realizzati.

L’art 4 del Contratto di compravendita-Accordo apre con la previsione della “*clausola risolutiva espressa*” , con richiamo esplicito all’art. 1456 del c.c., azionabile in caso di omessa destinazione e realizzazione delle opere; ed il CIPNES ha disposto, in sua specifica applicazione, la riacquisizione (*parziale*) del solo terreno inutilizzato (da quasi 20 anni).

L’art. 1456 c.c. stabilisce che “*“I contraenti possono convenire espressamente che il contratto si risolva nel caso che una determinata obbligazione non sia adempiuta secondo le modalità stabilite .*

*In questo caso, la risoluzione si verifica di diritto quando la parte interessata dichiara all'altra che intende valersi della clausola risolutiva”.*

L’inadempimento “parziale” in sede esecutiva ha, dunque, determinato la risoluzione (solo) “parziale” del contratto-accordo, limitatamente all’area di 12.000 mq., collocata al confine di nord-est.

Sotto tale profilo è stata pienamente garantita la proporzionalità ed adeguatezza della riacquisizione esercitata in sede di risoluzione pubblicistica, per condotta colposa e negligente del privato.

L’inerzia della ricorrente si è protratta per ben 19 anni, a partire dall’accordo di assegnazione risalente al 2000. Né si può sostenere che la progressione delle varianti urbanistiche abbia paralizzato la possibilità di utilizzo ; il CIPNES ha ampiamente “atteso” le decisioni della società Sviluppo Olbia, superando ampiamente il quinquennale previsto dall’art. 63 della L. 448/1998.

Ne consegue che l’inerzia risulta indubbiamente riscontrabile e sanzionabile con la riacquisizione.

\*

3) Con la terza censura il Fallimento pone la problematica della “*futura*” utilizzazione del lotto.



Parte ricorrente evidenzia che il CIPNES , con la “ri-acquisizione”, ha manifestato lo scopo di riprogrammare l’ immediata immissione nel ciclo economico dell’ area inutilizzata.

Nella specie, come risulta dal provvedimento stesso, *“programmare la immediata immissione nel circuito economico produttivo” del lotto di terreno, “così soddisfacendo la pubblica utilità connessa allo sviluppo economico, occupazionale e sociale nell’ ambito della concreta attuazione degli interventi per la reindustrializzazione del comprensorio consortile”.*

Ma va considerato che sul fondo, tramite gli atti di approvazione della variante al PRT consortile del 2015, sono state già precisate e localizzate le tipologie di intervento realizzabili, considerando il futuro completamento, con cubature moltiplicate, del progetto che è stato realizzato dall’assegnataria-acquirente , con utilizzo, anche, dell’odierno “*blocco N5*”.

Il ricorrente evidenzia che, qualora il lotto fosse riacquisito dal Consorzio, non potrebbe comunque essere assegnato ad altra impresa per intraprendere “attività industriali o artigianali” in quanto lo stesso strumento urbanistico consortile lo preclude, trattandosi di area edificabile a destinazione commerciale.

Inoltre il CIPNES, nell’ ipotesi di riacquisto del lotto, non potrebbe comunque procedere al suo “*ri-affidamento*” tramite trattativa privata, ma dovrebbe scegliere il contraente attraverso pubblici incanti, in applicazione delle norme di Contabilità di Stato ( TU RR. DD. 18/11/1923 n° 2440 e Reg. n° 827 23/05/1924 ) e degli obblighi di evidenza pubblica imposti dall’ ordinamento nazionale (art. 4 D. Lgs. n° 50/2016) e comunitario a presidio della libertà di concorrenza e *par condicio* tra operatori economici, della trasparenza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Sotto tale profilo sarebbe, per il ricorrente, palesemente contrario al principio di concorrenza di matrice comunitaria permettere al CIPNES di acquisire il lotto di cui si discute -oltre tutto senza alcuna liquidazione di indennità di riacquisto a favore del Fallimento ricorrente su cui i creditori ipotecari si possano soddisfare-, per poi assegnarlo ad altra impresa per consentirle di realizzare quello che è un

ordinario progetto edilizio, ossia realizzare uffici o case vacanza, per giunta con l'elevatissimo indice fondiario di edificazione previsto dalla variante al P.R.T. Consortile del 2015.

Il Collegio ritiene che le problematiche poste con il terzo motivo attengono, essenzialmente, all'attività "*futura*" del Consorzio:

individuazione dell'utilizzo, modalità di assegnazione, selezione del nuovo assegnatario,...

In riferimento, cioè, a come il CIPNES potrebbe rendere concretamente attiva ed operativa la "nuova utilizzazione" dell'area (compatibilmente con le innovate previsioni urbanistiche).

I profili sollevati esulano, essenzialmente, dal presente contenzioso in quanto sono diretti ad "*anticipare*" quella che sarà la volontà del Consorzio, che si potrà sviluppare solo dopo il necessario espletamento delle decisioni amministrative, sia sostanziali che di rito.

Né tale prospettazione può essere valutata sotto forma di lesione "attuale" per il paventato aspetto dell'avverarsi di uno "*spezzettamento*" del complessivo progetto ricettivo- direzionale programmato e per la maggior parte realizzato dalla Soc. Sviluppo Olbia.

E' vero che vasti lotti di terreno, originariamente assegnati, sono stati effettivamente utilizzati dall' acquirente con la realizzazione della programmata struttura ricettiva (iniziativa turistico/alberghiera - comparto "Geovillage").

Ma il lotto rimasto inutilizzato non può essere considerato, a differenza di quanto sostiene parte ricorrente, una sorta di "frazione inscindibile", in quanto l'area (posta ai confini) è, invece, suscettibile di autonoma valorizzazione (da parte del Consorzio stesso o da parte di nuovi assegnatari).

Non si ravvisa sul punto (né è stato posto in evidenza) alcun reale legame insuperabile e/o di collegamento funzionale-strutturale incompressibile tra struttura complessiva e lotto residuo.

Tanto è vero che l'esecuzione dell' ampio intervento di realizzazione del complessivo Compendio è potuta avvenire, pur rimanendo il terreno in questione

abbandonato (se non per la discarica di rifiuti che ha determinato, anche, il sequestro penale), per quasi vent'anni.

E' chiaro che la proprietà vorrebbe (e pretenderebbe di) conservare ogni voce di "attivo" (specie per un bene patrimoniale che ha acquisito, con le varianti, notevolissima cubatura) per poter soddisfare il maggior numero di creditori.

Ma tale interesse, al mantenimento immobiliare, deve recedere quando, come in questo caso, la condotta della società non ha trovato idonee (ed oggettive) giustificazioni in ordine al mancato adempimento nel corso di un arco temporale così lungo.

Né si può sostenere che il susseguirsi di varianti urbanistiche avrebbe determinato una sorta di affidamento nella società:

ciò che era realizzabile al momento della stipula dell'atto di vendita era quello che risultava effettivamente realizzabile.

Se poi le parti avessero inteso "attendere" varianti migliorative, tale volontà, se concordata, avrebbe dovuto essere oggetto di un nuovo atto integrativo convenzionale, con "ri-pattuizione" di un nuovo termine per la realizzazione degli interventi produttivi (o individuazione di un nuovo *dies a quo*, entro un nuovo arco temporale, al massimo quinquennale).

In assenza di tale fase integrativa degli accordi scritti sussiste la prevalenza dell'interesse pubblico a sanzionare la posizione di riconosciuto inadempimento-inerzia ingiustificata, con sottrazione del bene all'assegnataria acquirente negligente.

L'immobile ben potrà trovare la sua migliore collocazione, a mezzo di nuove convenzioni, in considerazione della sua attuale destinazione, con nuove assegnazioni da parte del Consorzio, in modo da assicurare il ricircolo immobiliare, attualizzato, dei beni pubblici.

Né la posizione del Fallimento ricorrente può sostituirsi al Consorzio nelle valutazioni, di interesse pubblico, non essendo ammissibile una sovrapposizione di poteri e decisioni in tema di modalità di sviluppo del compendio consortile. Materia non sindacabile in sede di legittimità.

\*

Ultimo accenno al riferimento che la ricorrente compie, nell'ultimo motivo di censura (ancorchè in modo generico) in riferimento al fatto che il Consorzio non avrebbe potuto riacquisire l'area senza corrispondere un corrispettivo al cessionario (l' art. 63 della L. 448/1998 richiama il "prezzo attualizzato di acquisto delle aree").

Il Collegio evidenzia che l'art. 4 del contratto-accordo disciplina specificamente gli aspetti patrimoniali conseguenti, in relazione all'eventuale corrispettivo, in caso di esercizio del potere di riacquisizione-risoluzione (con attivazione della clausola risolutiva espressa):

*“ In caso di risoluzione del contratto per i motivi di cui sopra l'acquirente AVRÀ UNICAMENTE DIRITTO, PER LE OPERE ESEGUITE, AL RIMBORSO DELLA MINOR SOMMA TRA LO SPESO ED IL MIGLIORATO, NEI LIMITI DELL'UTILIZZAZIONE CHE POTRÀ DARNE L'ENTE VENDITORE. L'acquirente dovrà, nella detta ipotesi, risarcire il consorzio degli eventuali danni arrecati al terreno ed obbligarsi ad effettuare la retrocessione ai sensi dell'articolo 2643 del codice civile”.*

Dunque le parti hanno espressamente pattuito e disciplinato i rapporti economici conseguenti all'eventuale esercizio del potere-facoltà di riacquisizione per inadempimento, con colpa per condotta negligente dell'originario acquirente.

Visto il contenuto dettagliato della disposizione nessun "rimborso" (sotto varie forme), nel caso di specie, doveva essere corrisposto al privato, in quanto l'acquirente nessuna opera aveva realizzato.

Dunque il "rimborso della minor somma tra lo speso ed il migliorato", nei limiti dell'utilizzazione che potrà darne l'ente venditore, non è neppure ipotizzabile come diritto acquisito, stante l'assenza dei presupposti (nessuna "opera eseguita").

Per quanto attiene la norma nazionale (art. 63 L 448/1998) che prevede che *“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”,* la disposizione è stata resa inattuabile dal rilievo attribuito alla condotta colposa della società inadempiente.

L'omessa realizzazione delle opere non è stato riconosciuto come mero “dato oggettivo”, ma come effetto di una condotta inerte del privato e priva di giustificazioni.

Il contratto-Accordo ha disciplinato tutti i rapporti patrimoniali fra le parti (sia attinenti al momento della stipula, che quelli futuri) anche in riferimento alla eventuale “facoltà” (potere pubblicistico) di esercizio della riacquisizione.

E le disposizioni pattizie sono state tutte accettate e debitamente trascritte.

Con previsione dell' indennità dovuta (in caso di risoluzione per inadempimento) limitata al rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'avvenuta effettiva esecuzione di opere (qui non riscontrabile).

Nel provvedimento impugnato è stato disposto, in applicazione dell'art. 4 terzo periodo della convenzione di assegnazione, che non era dovuta la restituzione del prezzo corrispettivo pagato al Consorzio dalla cessionaria, in quanto la risoluzione della vendita derivava da fatto e colpa del cessionario.

In sostanza la mancata esecuzione delle opere per inerzia/omissione del privato determinava, per regolazione contrattuale, l'assenza di riconoscimento di corrispettivo/rimborso.

\*

In conclusione la *“riacquisizione ablativa a favore del Cipnes – Gallura”*, attuata con provvedimento n. 2498 del 9.4.2019 , in applicazione dell' art. 63, L. n. 448/98 e dell' art. 2, comma 3, L.R. n. 10/2008 risulta legittima e conforme alle previsioni contrattuali e normative statali e regionali.

I lotto di mq. 12.000 era stato ceduto (unitamente ad altre aree valorizzate), con scrittura privata autenticata del 31/3/2000, rep. 33714, alla società Geocenter s.p.a (ora di proprietà del Fallimento Sviluppo Olbia s.p.a.), con l'apposizione di espressa condizione risolutiva .

La clausola era attivabile in caso di violazione degli impegni contrattuali, come in questo caso è avvenuto, riscontrata la condotta inerte-colposa nell'omesso utilizzo e realizzazione di opere, con definizione, anche, degli aspetti economici conseguenti.

La sussistenza del requisito "principe" (inadempimento protratto e consolidato nel tempo) costituiva elemento "auto-sufficiente" per legittimare l'azione in risoluzione.

Il contratto di assegnazione-vendita del marzo 2000 rappresenta, nei suoi peculiari contenuti, un "*atto ausiliario*" all'esercizio del potere pubblico (cfr. CS IV 6916 del 6.12.2018), in quanto le clausole e le disposizioni ivi contenute delineano un peculiare rapporto "pubblico-privato", con applicabilità della disciplina speciale di settore.

Il Consiglio di Stato ha sul punto evidenziato (con le sentenze IV sez. 15 maggio 2017 n. 2256 e n. 6916 del 6.12.2018) quali sono i principi e quale è la tipologia dei "*rapporti sussistenti tra esercizio di potere amministrativo concretizzatosi nell'adozione di un provvedimento (nel caso di specie, provvedimento - concessorio - di assegnazione suoli) e contratto ad esso ausiliario (la convenzione, alla quale tale natura può essere pacificamente attribuita)*".

*"Nel caso delle convenzioni che accedono all'esercizio di potestà amministrativa (anche latamente) concessoria -dove è chiara la natura latamente contrattuale dell'atto bilaterale, stante la regolazione di aspetti patrimoniali- ben possono trovare applicazione le disposizioni in tema di obbligazioni e contratti. Tuttavia, tale applicazione non può esservi, se non considerando la persistenza (ed immanenza) del potere pubblico, dato che l'atto fondativo del rapporto tra amministrazione e privato non è la convenzione, bensì il provvedimento, rispetto al quale la prima rappresenta solo uno strumento ausiliario, idoneo alla regolazione (subalterna al provvedimento) di aspetti patrimoniali del rapporto, nell'ambito di una più ampia finalità di pubblico interesse che ispira l'azione amministrativa".*

*"Nei casi di contratto ad oggetto pubblico l'amministrazione mantiene*

*comunque la sua tradizionale posizione di supremazia”.*

Il ricorso va, dunque, respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Fallimento Sviluppo Olbia ricorrente al pagamento di euro 4.500,00 (quattromilacinquecento) per onorari e spese di giudizio, oltre accessori di legge, in favore del Consorzio CIPNES Gallura.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Grazia Flaim**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Scano**

**IL SEGRETARIO**

