

- *Cognizione della controversia riguardante il riacquisto, da parte di Consorzio ASI ,della proprietà dei suoli già ceduti per attività industriali - Competenza del giudice amministrativo.*
- *Attività amministrativa di riacquisto delle aree- Presupposto- Qualora dette aree siano state cedute dal Consorzio e non acquistate dai privati direttamente*[IP].

**T.A.R. Campania-Salerno;Pres.A Fedullo;Rel.F.Mele
SENTENZA n°794 dell'11 maggio 2005**

FATTO

Con atto notificato il 5 e 6 maggio 2004, depositato il 18 maggio successivo, il fallimento *** ha impugnato i provvedimenti specificati in epigrafe.

Ha premesso che il consorzio ASI di Salerno, con delibera n. 135/2003, ha avviato il procedimento di riacquisizione dell'area su cui è sorto il complesso industriale, ai sensi dell'art. 63 della L. 23/12/98 n. 448 e poi, con delibera n. 73/2004, ha respinto le osservazioni del curatore, dando mandato agli uffici di porre in essere gli atti necessari, e quindi chiedeva al Presidente del Tribunale di Salerno la nomina del perito per procedere alla valutazione dei beni.

Ha dedotto i seguenti motivi:1) violazione dell'art. 63 L. 23/12/98 n. 498, sviamento di potere e difetto di presupposti; 2) violazione dell'art. 63 della L. n. 448/1998, vizio di causa ed eccesso di potere per presupposto erroneo; 3) eccesso di potere per disparità di trattamento; 4) violazione dell'art. 63 della L. n. 448/1998 ed eccesso di potere per presupposto erroneo; 5) violazione del principio di irretroattività della legge ex art. 11 preleggi ; 6) violazione dell'art. 10 LReg. Campania n. 16/98 che prevede la facoltà di acquisizione solo per mancato avvio dei lavori o mancata entrata in funzione degli impianti e non per fallimento; 7) e 8) violazione degli artt. 1 e ss. e 4 e ss. della L. n. 241/1990 e dell'art. 3 Cost. poiché il consorzio viene sottratto alla regola della par condicio creditorum, tanto più che il curatore fallimentare non è stato ammesso a partecipare alla procedura di accertamento del valore dell'immobile; 9) eccesso di potere per contrasto con i precedenti e violazione dell'art. 63 l. n. 448/1998; 10) illegittimità costituzionale dell'art. 63 L. n. 448/98 in quanto sarebbe leso il principio della par condicio creditorum a favore del consorzio, disattendendosi anche la normativa in materia di cause legittime di prelazione, con indebita sottrazione del bene alla garanzia del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, e per violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza, essendo previsto un unico termine triennale per poter acquisire sia le imprese in bonis che quelle sottoposte a procedure concorsuali.

Costitutosi in giudizio, il Consorzio ASI si è opposto all'accoglimento del gravame siccome inammissibile ed infondato.

Si è costituito anche il Comune di Salerno che, oltre ad eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva, si è opposto all'accoglimento

del gravame.

DIRITTO

Con la presente impugnativa la ricorrente contesta una delibera del comitato direttivo del Consorzio ASI di Salerno (n. 73/2004) con cui l'ente pubblico economico ha deciso di procedere alla acquisizione dell'area della ricorrente, ai sensi dell'art. 63 della L. n. 448/98, ed ha respinto le osservazioni del Curatore .

Ritiene il Tribunale che la giurisdizione a conoscere della presente controversia spetti al giudice amministrativo, vertendosi in materia di esercizio di una potestà pubblicistica, di natura discrezionale, esercitabile mediante provvedimenti amministrativi autoritativi, che producono unilateralmente l'effetto giuridico del riacquisto, in favore dell'ente, della proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali.

In via preliminare va, poi, esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Consorzio, sul rilievo che gli atti impugnati avrebbero natura endoprocedimentale; si evidenzia, in tale ottica, che la semplice comunicazione di avvio del procedimento, ovvero la richiesta di nomina al Presidente del Tribunale di Salerno di un perito per la valutazione dell'immobile, costituiscono atti meramente preparatori, senza alcun effetto lesivo immediato, che quindi vanno impugnati, secondo le regole generali, unitamente al provvedimento finale conclusivo del procedimento.

L'eccezione non può essere condivisa, atteso che la regola generale non è senza eccezioni, come ad es. nel caso di provvedimento che, ancorché non conclusivo del procedimento, determini un cd. arresto procedimentale, ovvero, come nella fattispecie, sia suscettibile di arrecare un immediato pregiudizio all'interessato.

Infatti, se è vero che il procedimento si concluderà con l'emanazione del provvedimento di acquisizione, è pur vero che la semplice diffusione della notizia della possibile acquisizione da parte del Consorzio ha influito (e non potrebbe non influire) sulla volontà da parte di possibili acquirenti di partecipare all'asta nell'ambito della procedura fallimentare, come evidenziato dal ricorrente.

D'altra parte, l'Ente ha già manifestato la propria decisione di addivenire alla acquisizione, una volta individuato con esattezza il bene e richiesta la nomina di un perito per la determinazione del valore degli stabilimenti, e quindi non si può negare che sussista, in capo al ricorrente, un interesse attuale e concreto alla immediata impugnazione degli atti in esame.

Passando all'esame del merito, con il primo motivo di ricorso il fallimento lamenta l'inapplicabilità al caso di specie della previsione di cui all'articolo 63 della legge n. 448/1998, rilevando che le aree industriali per cui è causa sarebbero state acquistate da soggetti privati direttamente da ***, e dall'ASI soltanto per 1/3 dell'intera superficie. La doglianza è fondata limitatamente alle aree che *ab origine* non risultino essere state cedute all'impresa fallita dal Consorzio ASI.

In tal senso depone, infatti, inequivocabilmente la lettera della legge.

Il primo comma dell'articolo 63 citato prevede che “ i consorzi di sviluppo industriale ...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”. Il secondo comma aggiunge che “ ... hanno altresì la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni”.

Osserva il Tribunale che il termine “riacquisto” indica chiaramente che il soggetto che acquisisce la proprietà delle aree è soggetto che ritorna ad essere titolare delle stesse, riferendosi etimologicamente l'atto del riacquistare al recupero di ciò che in precedenza si era perduto e che dunque apparteneva al soggetto medesimo.

L'inciso “riacquistare ...le aree cedute” conduce, dunque, necessariamente ad interpretare la disposizione normativa nel senso che la facoltà prevista dall'articolo 63, in favore del consorzio ASI, risulta esercitabile dal medesimo (nel senso del riacquisto delle aree e degli stabilimenti) solo nell'ipotesi in cui sia stato questi originariamente a cedere le aree per intraprese industriali o artigianali.

Orbene, nel caso in esame si afferma in ricorso (e tale circostanza non è smentita dalla difesa del Consorzio) che “ esiste agli atti del fallimento la relazione del consulente tecnico di ufficio ing. Giovanni Aliberti dell'8-1-1996 in cui è attestato che le aree su cui è sorto l'opificio industriale sono state acquistate dalla società, ora fallita, da terzi, direttamente, in libero mercato, ad eccezione della particella 122 di are 154, 60 , p.lla 125 di are 66, 50 acquisite dalla *** dall'ASI con atto per notaio Ansatone del 29-7-1983 e della p.lla 494 di are 170 acquisite dall'ASI con atto dello stesso notaio del 16-9-1986”.

Da quanto sopra , dunque, con riferimento all'applicabilità del richiamato articolo 63 ed al primo motivo di ricorso, il gravame risulta certamente fondato con riferimento ai suoli ceduti da terzi, mentre la doglianza non può trovare accoglimento per le aree, sopra indicate, cedute direttamente dall'ASI.

In tal senso, tra l'altro, ha avuto modo di pronunciarsi il Consiglio di Stato, in sede cautelare nella presente vicenda, con l'ordinanza n. 3982/04 del 31/8/2004.

Né è possibile, a parere del Tribunale, invocare nel caso di specie il criterio della prevalenza, assumendosi comunque l'inapplicabilità della disposizione in virtù della circostanza che solo un terzo dell'area occupata dall'impresa fallita era stata originariamente ceduta dall'ASI.

Le aree, invero, risultano frazionabili ed in concreto alcuna questione si svolge nel presente giudizio in ordine alla concreta realizzazione di capannoni o altre strutture indivisibili insistenti in parte in zona ceduta dall'ASI ed in parte in zona ceduta da privati.

Restano comunque da esaminare gli altri motivi di ricorso, onde verificare la legittimità dell'azione del Consorzio relativamente ai

suoli in origine ceduti dallo stesso.

Con il secondo motivo il ricorrente sostiene che difetti anche l'altro presupposto stabilito dalla norma, e cioè che vi sia stata cessazione dell'attività imprenditoriale sull'area di proprietà del fallimento ricorrente.

Rileva il Tribunale che tale doglianza è infondata, rilevandosi chiaramente dall'esame del combinato disposto dei primi due commi dell'articolo 63 della legge n. 448/1998 che il presupposto della cessazione si riferisce alla specifica attività industriale o artigianale per la quale vi era stata cessione del suolo (e, dunque, autorizzazione del Consorzio) e non assumono rilievo eventuali altre e diverse attività che nelle more vengano ivi eventualmente svolte.

Con il terzo motivo il ricorrente svolge altri profili di censura, lamentando che il Consorzio non abbia avviato la procedura di acquisizione nei confronti di altre industrie dismesse da oltre cinque anni, e che peraltro nella zona industriale sarebbero ubicate molte imprese commerciali.

Quest'ultima parte della censura è inconferente, poiché non si vede per quale motivo il Consorzio non possa far uso dei poteri previsti dalla legge sol perché sarebbero state consentite alcune illegittimità in passato nella stessa zona industriale.

La prima parte della censura è infondata, poiché il 3° comma dell'art. 63 in esame contiene un esplicito riferimento all'esercizio di una facoltà da parte del Consorzio, demandando ad esso un esteso potere discrezionale, circa la scelta delle aree da riacquisire, al fine di favorire lo sviluppo industriale.

D'altra parte, come emerge chiaramente dalla delibera n. 135/2003, l'iniziativa per cui è causa non è stata rivolta unicamente nei confronti del ricorrente, ma vede coinvolti, in questa prima fase, ben quattro impianti industriali, individuati quali primi destinatari del procedimento di riacquisizione.

Con il quarto motivo si sostiene che l'art. 63 della L. n. 448/1998 riguarderebbe solo i consorzi previsti dall'art. 36 della L. n. 317/1991, e cioè quelli limitati ai sistemi produttivi locali ed ai consorzi di sviluppo industriale, mentre il Consorzio ASI di Salerno sarebbe – a tutto concedere – un consorzio industriale e commerciale.

Anche tale censura è destituita di fondamento, atteso che l'art. 36, nello stabilire che "I consorzi di sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, sono enti pubblici economici", ha una portata di carattere generale, e non induce ad apportare quelle limitazioni suggerite dal ricorrente.

D'altra parte anche sul piano sistematico una opzione ermeneutica restrittiva non troverebbe agevole sostegno, data la finalità della norma che è quella di favorire lo sviluppo industriale attraverso la circolazione di immobili già posseduti da soggetti ormai non più in grado di inserirsi nel ciclo produttivo.

Con il quarto motivo si lamenta la violazione del principio di irretroattività della legge, nel senso che la L. n. 448/1998 potrebbe

applicarsi alle cessioni successive, ma non a quelle precedenti, avvenute molti anni prima, come nella fattispecie.

Anche tale doglianza è infondata, poiché l'art. 63 in parola non contiene tale limitazione temporale; d'altra parte è noto che, eccezion fatta per la materia penale, l'irretroattività della legge non ha rilevanza costituzionale, secondo il costante insegnamento del Giudice delle leggi.

Con il sesto motivo si deduce la violazione dell'art. 10 della LR. n. 16/1998 che prevede la riacquisizione solo per mancato avvio dei lavori o mancata entrata in funzione degli impianti, ma non per fallimento.

Anche tale censura va respinta poiché la normativa regionale prevede le ipotesi (diverse dalla cessazione dell'attività di cui alla legge statale) di mancato avvio dei lavori o mancata entrata in funzione degli impianti, facendone derivare la conseguenza che i Consorzi rientrano in possesso delle aree senza maggiorazione di prezzo e senza possibilità di opposizione da parte degli assegnatari.

Con il settimo motivo, il ricorrente si duole del fatto che il Consorzio si sottrae alla regola della par condicio creditorum, tanto più che il curatore fallimentare non è stato ammesso a partecipare alla procedura di accertamento del valore dell'immobile; e, con gli ultimi motivi, dubita della legittimità costituzionale di tale disciplina, se interpretata nel senso indicato dal Consorzio.

Al riguardo deve evidenziarsi che si tratta di una disciplina derogatoria, giustificata dalla necessità economico-sociale di rilanciare gli investimenti produttivi (in tal senso TAR Pescara, n. 344 del 6/4/01, secondo cui "a norma dell'art. 63 l. 23 dicembre 1998 n. 448, i consorzi di sviluppo industriale, in deroga alla normativa generale, possono riacquistare la proprietà delle aree cedute per attività industriali o artigianali nell'ipotesi in cui gli stabilimenti non siano stati realizzati nel termine di cinque anni dalla cessione; sicché l'interesse del vecchio proprietario alla retrocessione può essere sacrificato a favore dell'interesse pubblico di favorire lo sviluppo industriale").

Da ciò consegue che è manifestamente infondato il dubbio sollevato di illegittimità costituzionale, sotto il profilo della violazione della normativa in materia di cause legittime di prelazione. A parte il fatto che il principio della par condicio opera nei confronti dei privati, e non certo del legislatore, che può ad es. stabilire che un certo credito nasca privilegiato, sta di fatto che la normativa ora richiamata si pone proprio come eccezione alla normale procedura concorsuale, in vista di un interesse ritenuto preminente dal legislatore.

Quanto alla paventata sottrazione del bene alla garanzia del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, si deve osservare in contrario che tale soddisfacimento avverrà sulla somma ricavata dalla acquisizione.

Sotto altro profilo, si adombra l'illegittimità costituzionale dell'art. 63 cit. per violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza, in

quanto viene fissato un unico termine triennale per tutte le imprese, senza tener conto che quelle in bonis hanno maggiore possibilità di ripresa di quelle sottoposte a procedure concorsuali.

Anche sotto questo profilo la questione è manifestamente infondata, dato che il termine previsto dal legislatore appare congruo e ragionevole, non potendo peraltro la legge prevedere termini diversi per ogni singola ipotesi.

In conclusione il ricorso va accolto nei limiti di cui in motivazione, limitatamente alle aree originariamente non cedute dal Consorzio ASI all'impresa fallita, mentre va respinto con riferimento alle aree originariamente cedute alla stessa dal Consorzio ASI .

Si ravvisano peraltro giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Salerno (Sezione I), definitivamente giudicando sul ricorso in epigrafe proposto da***, lo accoglie nei limiti e nei sensi di cui in motivazione e , per l'effetto, annulla l'atto impugnato limitatamente alle aree pure in motivazione precisate.

Compensa interamente tra le parti le spese e gli onorari di lite.

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

Così deciso in Salerno, nelle Camere di Consiglio del 16/12/04 e del 10-2-2005;

dott. ALESSANDRO FEDULLO	- Presidente
dott. FRANCESCO MELE	- Consigliere est.