

Pubblicato il 04/03/2021

N. 01864/2021REG.PROV.COLL.

N. 09372/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9372 del 2019, proposto dalla Termo Inox Spatola s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Gargano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alberto Lauro in Roma, via Luigi Calamatta, n. 16;

contro

il Comune di Colliano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ennio De Vita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

la Società F.Ili Strollo s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lodovico Di Brita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Società Fen S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabato Criscuolo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Carmine De Vita in Roma, via Gallia, n. 122;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione staccata di Salerno, Sezione Prima, n. 1317 del 18 luglio 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Colliano, della Società F.Ili Strollo s.r.l. e della Società Fen s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2021, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il Cons. Roberto Caponigro, e uditi per le parti gli avvocati Pasquale Gargano, Ennio De Vita e Lodovico Di Brita;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Colliano, con decreto del 1° giugno 2018, ha dichiarato la decadenza dell'assegnazione del lotto PIP di Colliano n. 5 e la risoluzione di diritto del contratto di alienazione rep. n. 06/2009 del 3 giugno 2009, stipulato con la Termoinox Spatola s.r.l., ed ha invitato il beneficiario a presentarsi per la stipula dell'atto di retrocessione ed il rientro in possesso dell'area al Comune con restituzione alla società dei corrispettivi versati per l'acquisizione del terreno decurtati della penale del 10% del prezzo di alienazione applicata ai sensi dell'art. 7 del contratto, per un importo complessivo di euro 45.718,83.

2. Il Tar per la Campania, Sezione staccata di Salerno, Sezione Prima, con la sentenza 18 luglio 2019, n. 1317, ha respinto il ricorso avverso detto atto proposto dalla Termo Inox Spatola s.r.l.

3. Di talché, la detta Società, nel rappresentare che il giudice di primo grado avrebbe esaminato solo tre dei quattro motivi di ricorso proposti, ha interposto il presente appello, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

Error in iudicando (violazione art. 112 c.p.c., omissione di pronuncia – motivazione non pertinente, incongrua ed apparente – errore di fatto).

La sentenza non avrebbe motivato sul perché la Società avrebbe dovuto trarre vantaggio dal possesso anticipato se la cessione è avvenuta solo nel 2009. In altre parole, prima della cessione del suolo, il possesso anticipato sarebbe una mera *fictio iuris*, perché l'appellante non ha mai avuto la materiale apprensione del bene, se non dopo la cessione del 2009.

La mancanza di tale asserita “condizione di vantaggio” renderebbe la motivazione della sentenza errata in punto di fatto.

In ogni caso la clausola di cui all’art. 6 della convenzione, secondo cui il Comune sarebbe rientrato in possesso delle aree qualora la società cessionaria non avesse iniziato i lavori e messo in funzione l’impianto produttivo nei termini, rispettivamente, di due e quattro anni dalla presa di possesso del bene, avrebbe dovuto aversi per non apposta, in quanto il termine, per come previsto, era già abbondantemente scaduto al momento della stipula, avvenuta nel 2009.

La sentenza impugnata avrebbe omesso di pronunciarsi in merito alla specifica censura di indeterminatezza del termine, poiché dipendente esclusivamente dai tempi e dalla volontà dell’Ente, nonché dalla violazione del principio di legalità, dipendente dalla mancanza di qualsivoglia norma di azione attributiva del potere. Vi sarebbe omissione di pronuncia e di motivazione anche in relazione alle censure di incongruenza, abnormità e sviamento.

Error in iudicando (violazione art. 112 c.p.c., omissione di pronuncia – travisamento delle censure proposte – errore di fatto – motivazione incongrua e contraddittoria).

Il giudice avrebbe applicato un istituto privatistico, inammissibilità della buona fede dell’inadempiente, pur negando, nel complessivo contesto della decisione, che la fattispecie sia regolata dal diritto privato, ossia con assenza di poteri autoritativi.

Il Tar, pur omettendo di formulare uno specifico accertamento sull’istituto civilistico della risoluzione, presupporrebbe un inadempimento dell’appellante, qualificandolo implicitamente come grave, dal momento che considera legittima la risoluzione d’autorità del Comune in forza di una clausola risolutiva espressa. Inoltre, il Tar avrebbe deciso in modo riduttivo la censura relativa al legittimo affidamento, legandolo al mero decorso del tempo.

Il Comune non si sarebbe limitato a rimanere inerte, ma avrebbe emesso una presa d’atto, poi annullata per incompetenza, della cessione di ramo d’azienda dall’appellante alla F.lli Strollo avente ad oggetto, tra l’altro, il lotto PIP in esame ed esaminato una scia edilizia della F.lli Strollo, mentre la Commissione Edilizia Comunale avrebbe emesso parere favorevole su una domanda di permesso di costruire presentata dalla F.lli Strollo.

Non sarebbe ammissibile decidere la controversia applicando simultaneamente istituti di diritto privato e di diritto pubblico.

Sussisterebbe, anche in relazione al secondo motivo di ricorso, il vizio di omissione di pronuncia per la denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, in merito al valore del comportamento del Comune quale implicita rinuncia all’eventuale diritto di far valere la risoluzione del contratto e sull’evidente contrasto con la determinazione impugnata.

Error in iudicando (violazione art. 112 c.p.c., omissione di pronuncia – integrazione postuma della motivazione provvedimento ad opera del Giudice – arbitrarietà – motivazione apodittica – errore di fatto – motivazione confusa).

Il giudice di primo grado darebbe per presupposto, ponendolo a fondamento della decisione, l’avvenuto accertamento di un fatto, la violazione del divieto di alienazione di cui all’atto di assegnazione, senza tuttavia preventivamente accertarlo.

La pronuncia concernente l’avvenuta decadenza presupporrebbe il preventivo accertamento circa il verificarsi della violazione dell’obbligo che avrebbe comportato la decadenza, ma di tale accertamento non vi sarebbe traccia nella sentenza gravata.

Il giudice di prime cure si sarebbe spinto ad integrare *motu proprio* la motivazione del provvedimento, in quanto, nel giustificare la risoluzione, farebbe impropriamente riferimento alla causa giustificatrice del contratto ed al suo asserito venire meno, in tal modo creando *ex novo* una motivazione.

Il Tar Salerno, quindi, sarebbe incorso nel vizio di ultra petizione laddove ha richiamato la causa del contratto nel tentativo di ricostruire la motivazione del provvedimento, così sostituendosi all’Ente.

La sentenza impugnata avrebbe fatto confusione tra l’atto di assegnazione e quello di trasferimento.

Non si sarebbe verificato nessuno dei presupposti previsti dalla delibera a pena di decadenza dall’assegnazione del lotto.

Secondo la pronuncia impugnata, la risoluzione opererebbe in automatico, laddove invece tale automatismo non sussisterebbe, in quanto non previsto dalla legge.

Nella sentenza si confonderebbero la natura autoritativa del potere (norma di azione), concernente la decadenza, e la natura paritetica del rapporto (norma di relazione), concernente la risoluzione.

Sarebbe stato necessario che il Comune azionasse i rimedi giurisdizionali, non potendo agire d'autorità al verificarsi di un presunto inadempimento che, peraltro, per poter comportare la decadenza/risoluzione avrebbe dovuto qualificarsi grave.

Il comportamento tenuto dal Comune avrebbe dovuto essere considerato quale tacita ed implicita rinuncia al diritto di far valere la clausola risolutiva espressa.

Ad ogni buon conto, essendo il comportamento complessivo tenuto dall'Amministrazione, consistito anche nell'emanazione di atti incompatibili con la successiva determinazione impugnata, ne sarebbe seguita l'illegittimità per contraddittorietà e violazione del principio di legittimo affidamento.

Error in iudicando (violazione art. 112 c.p.c. omissione di pronuncia).

Il Tar avrebbe completamente omesso di considerare il quarto motivo del ricorso di primo grado.

L'appellante, stante l'effetto devolutivo dell'appello, ha riproposto i motivi di primo grado, tra cui il quarto, con cui ha dedotto che:

- ai sensi dell'art. 12, comma 1-ter, del d.l. n. 98 del 2011, gli enti territoriali effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento;
- vi sarebbero state ragioni per non procedere alla riacquisizione del bene, dal momento che vi sarebbe un soggetto intenzionato a costruire l'insediamento produttivo sul lotto *de quo*;
- non si comprenderebbe come il Comune intenda reperire il denaro necessario all'acquisizione del terreno in parola.

4. Il Comune di Colliano ha analiticamente contro dedotto, concludendo per la reiezione del gravame.

5. La F.lli Strollo s.r.l., avendo stipulato nel 2016 con l'appellante Termo Inox Spatola s.r.l. una cessione del ramo di azienda e subendo, quindi, conseguenze pregiudizievoli dal provvedimento di decadenza, si è costituita in giudizio a sostegno delle pretese dell'appellante.

6. La Fen s.r.l., di contro, si è costituita in giudizio per contestare la fondatezza delle censure dedotte dall'appellante, avendo interesse a partecipare alla procedura di riassegnazione del lotto.

7. Le parti hanno dedotto ulteriori memorie a sostegno delle rispettive difese.

8. All'udienza pubblica del 21 gennaio 2021, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. L'appello è infondato e deve essere respinto.

10. Giova premettere in fatto quanto segue.

10.1. Il responsabile dell'area amministrativa/finanziaria del Comune di Colliano (SA), con decreto del 1° giugno 2018, ha dichiarato la decadenza dell'assegnazione del lotto PIP di Colliano n. 5 e la risoluzione di diritto del contratto di alienazione rep. n. 06/2009 del 3 giugno 2009, stipulato con la Termoinox Spatola s.r.l., ed ha invitato il beneficiario a presentarsi per la stipula dell'atto di retrocessione ed il rientro in possesso dell'area al Comune con restituzione alla società dei corrispettivi versati per l'acquisizione del terreno decurtati della penale del 10% del prezzo di alienazione applicata ai sensi dell'art. 7 del contratto, per un importo complessivo di euro 45.718,83.

10.2. Il provvedimento è stato adottato premesso che:

- in attuazione della delibera di G.C. n. 157 del 30 luglio 2002, è stato disposto l'assegnazione delle aree del PIP di Colliano in favore degli assegnatari aventi diritto, tra cui il lotto 5 in favore della Termoinox Spatola s.r.l., con indicazione degli impegni e delle condizioni imposte per il trasferimento della proprietà in favore degli assegnatari;
- con delibera di G.C. n. 34 del 17 marzo 2009, il lotto è stato aggiudicato in proprietà alla Termoinox Spatola s.r.l. ed è stato approvato lo schema di contratto di cessione;
- con contratto di alienazione del 3 giugno 2009, il lotto 5 è stato trasferito in proprietà alla Termoinox Spatola s.r.l. per l'importo di euro 50.798,70;
- il contratto, stante la finalità di sviluppo economico – sociale sottese all'attuazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi, ha previsto la cessione del bene con i vincoli di cui alla delibera di Giunta comunale n. 157/2012 e reca la previsione di risoluzione e ripristino del possesso in capo all'Ente cedente per violazione dei patti e termini di cui agli artt. 4, 5 e 6;
- il contratto, in particolare, prevede, entro due anni dalla presa di possesso, l'avvio dei lavori di costruzione dell'impianto produttivo, nonché, entro quattro anni, la sua entrata in funzione, salvo la concessione di una proroga motivata di un anno, e, all'inosservanza di tali prescrizioni, il pagamento di una penale nella misura del 10% del prezzo di alienazione, la decadenza dal diritto di proprietà e il rientro in possesso del bene da parte dell'Amministrazione Comunale.

10.3. La ampia ed articolata motivazione dell'atto può essere così sintetizzata:

- il responsabile dell'Area amministrativa/finanziaria, con nota del 20 marzo 2018, ha comunicato l'avvio del procedimento di revoca dell'assegnazione del lotto 5 e di decadenza, anche al fine dell'attivazione della clausola risolutiva espressa apposta alla convenzione a norma dell'art. 1456 c.c., sul presupposto che, dalla stipula del contratto in poi, alcuno degli adempimenti attuativi imposti dalla convenzione di cessione - né quelli afferenti all'esecuzione dei lavori (nel prescritto termine di due anni), né quelli afferenti all'entrata in funzione degli impianti produttivi (nel prescritto termine di quattro anni) - è stato posto in essere;
- gli atti di alienazione di lotti PIP sono qualificabili "convenzioni" di cessione delle aree, da ricondursi all'ambito degli accordi tra privati e pubblica amministrazione di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in ragione della loro inerenza all'esercizio di poteri pubblici e a finalità pubblicistiche;
- nel caso di assegnazione in proprietà di aree per la realizzazione di progetti in zona PIP si è al cospetto di contratti ad oggetto pubblico che implicano il mantenimento in capo all'Amministrazione di una posizione di supremazia in funzione del raggiungimento dell'interesse pubblico connesso alla realizzazione di un impianto produttivo, sicché i termini - 2 anni per l'avvio e 4 per la messa in esercizio - devono essere considerati effettivi per concretizzare l'esigenza del Comune di perseguire tale interesse e, pertanto, la loro decorrenza può sicuramente ricondursi, se non al momento della presa di possesso, all'acquisizione in proprietà quale momento sicuro a decorrere dal quale sono stati rimossi tutti gli ostacoli precedentemente esistenti alla realizzabilità dell'intervento;
- dal 3 giugno 2009, sono inutilmente trascorsi tutti i termini assegnati al privato per la realizzazione e per la messa in esercizio dell'attività, in quanto l'assegnataria non ha mai richiesto il permesso di costruire dopo il 2009, malgrado quello del 2001 fosse decaduto, né ha mai posto in essere alcunché;
- la delibera n. 157/2002 ha stabilito il divieto di trasferimento del lotto prima dell'esecuzione dell'intervento, siccome comportamento che contrasta con il dovere di assicurare l'idoneità del bene assegnato rispetto allo scopo per il quale era stato inserito nel piano e messo a concorso;
- in tale contesto, la scrittura privata autenticata di cessione ramo di azienda del 14 luglio 2016 configura di fatto un trasferimento del lotto e viola il vincolo di alienazione fissato nella delibera n. 157/2002;
- prima della cessione del ramo di azienda comprendente la proprietà del lotto in esame, la Termoinox, quale assegnataria ed acquirente sottoposta al rispetto delle condizioni e dei limiti previsti in contratto, avrebbe dovuto chiedere ed ottenere l'autorizzazione della p.a. alla cessione, onde consentire anche la verifica sul possesso dei requisiti in capo alla cessionaria per l'assegnazione di lotti PIP;
- l'intervenuta modifica soggettiva dell'assegnatario non è opponibile al Comune concedente per mancata preventiva comunicazione dell'intenzione di cedere il ramo ed in ogni caso configura esso stesso ipotesi di risoluzione contrattuale;
- al di là delle considerazioni meramente formali, nulla giustifica la rilevata mancanza, nei quasi nove anni che sono decorsi dalla cessione in proprietà, di fattivo interesse a edificare il lotto ed attivare l'iniziativa economica;
- in materia di assegnazione dei lotti nei piani di insediamenti produttivi, è immanente la tutela dell'interesse pubblico alla effettiva realizzazione delle iniziative imprenditoriali proposte e perseguite attraverso l'introduzione negli atti di cessione di clausole tese a regolare anche per il futuro l'utilizzo delle aree, cedute ai privati perché siano costruiti i fabbricati ed effettivamente avviate le attività produttive, in conformità alle prescrizioni del PIP;
- il ritardo finora tollerato dall'Amministrazione non è idoneo a spostare il termine essenziale dell'adempimento, la cui sostanziale elusione è imputabile esclusivamente alla società assegnataria, non essendo ravvisabili circostanze esimenti oggettive.

10.4. In sintesi, le ragioni della decadenza dell'assegnazione e della risoluzione del contratto, ampiamente esposte nel corredo motivazionale dell'atto, sono state essenzialmente due:

- a) il decorso dei termini, a partire dalla data di stipulazione del contratto di trasferimento della proprietà del lotto 5, assegnati al privato per la realizzazione dell'impianto e per la messa in esercizio dell'attività;
- b) la modifica soggettiva dell'assegnatario in violazione del divieto di alienazione e in assenza della preventiva autorizzazione dell'Amministrazione alla cessione.

10.5. Il contratto di alienazione del terreno di proprietà comunale sito in località Bagni, lotto n. 5 del PIP, stipulato in data 3 giugno 2009, tra il Comune di Colliano ed il signor Pasquale Spatola, nella qualità di amministratore unico della Termo Inox Spatola s.r.l., ha premesso il richiamo alle indicate prescrizioni di cui alla deliberazione di G.C. n. 157 del 2002, specificando che "la premessa è parte integrante e sostanziale del presente atto".

Il punto n. 4 del contratto ha previsto che "il bene oggetto del presente trasferimento viene ceduto, con i vincoli di cui alla deliberazione giuntale n. 157/2002, elencati nella premessa" ed il punto 6 ha disposto che

“il Comune rientrerà in possesso delle aree, senza maggiorazione di prezzo e senza possibilità di opposizione da parte della società acquirente, qualora, trascorsi due anni dalla presa di possesso, non siano stati avviati i lavori di costruzione dell’impianto previsto, ovvero trascorsi quattro anni, esso non sia entrato in funzione, salva proroga motivata da parte dell’Ente di un anno sia per l’inizio dei lavori che per l’entrata in funzione dell’impianto”.

Per quanto maggiormente interessa in questa sede, infine, il punto 7 del contratto ha stabilito che “l’inosservanza delle prescrizioni di cui ai sopraelencati punti nn. 4, 5 e 6 da parte della cessionaria, comporta, a carico della stessa, l’onere del pagamento di una penale in misura del 10% del prezzo dell’alienazione, nonché la decadenza dal diritto di proprietà ed il rientro in possesso dell’area da parte dell’amministrazione comunale”.

11. In diritto la Sezione rileva quanto segue.

11.1. I Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP), disciplinati dall’art. 27 della L. 865/1977, sono strumenti di pianificazione che i Comuni possono utilizzare per lo sviluppo di insediamenti di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico nell’ambito di zone destinate ad insediamenti produttivi dai piani regolatori generali (o, anche, dai piani di fabbricazione) vigenti.

Il PIP, quindi, è uno strumento di attuazione avente contenuto di piano particolareggiato con finalità produttive in genere, che imprime sulle aree in esso incluse l’espropriazione da parte dell’amministrazione comunale.

La finalità del detto strumento urbanistico è duplice: per un verso, assicura un ordinato assetto urbanistico nella zona in cui andranno ad inserirsi i nuovi complessi produttivi, parimenti ad una adeguata collocazione di quelli già esistenti; per altro verso, ha la funzione di stimolare l’espansione produttiva nel territorio comunale, offrendo alle imprese – ad un prezzo politico e previa espropriazione ed urbanizzazione – le aree occorrenti per l’insediamento dei loro impianti.

Pertanto, detto piano, come ribadito dalla costante giurisprudenza amministrativa, non è solo uno strumento di pianificazione urbanistica ma anche, e soprattutto, uno strumento di politica economica (cfr., *inter alia*, Cons. Stato, V, 15 gennaio 2020, n. 377; Cons. Stato, IV, 2 gennaio 2019, n. 22; Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2878; Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2015, n. 1125).

In particolare, da tale ultima funzione deriva che i PIP sono connotati da eccezionalità poiché attraverso di essi si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all’assegnatario, con un sacrificio del principio di uguaglianza e del diritto alla proprietà privata, giustificato dalla necessità di incrementare i livelli occupazionali attraverso il rilancio della attività produttive (Cfr. Cons. Stato, IV, 11 gennaio 2021, n. 376, che richiama Cons. Stato, IV, n. 5501 del 2004; Cons. Stato, IV, n. 550 del 2004).

11.2. Da quanto sopra esposto derivano due fondamentali corollari (cfr., da ultimo, Cons. Stato, IV, 24 dicembre 2020, n. 8314).

11.2.1. Il primo corollario è che gli oneri sostenuti dal Comune per l’acquisizione delle aree necessarie per attuare il P.I.P. non hanno natura di mero corrispettivo di diritto privato, bensì natura pubblicistica, perché l’Amministrazione:

- a) persegue la superiore funzione, che è di interesse generale, di insediare produzioni che creano o innalzano i livelli occupazionali e di benessere di un determinato territorio;
- b) espropria i beni di terzi soggetti per beneficiare altri privati, e cioè gli assegnatari dei lotti, i quali eserciteranno la propria libertà di iniziativa economica;
- c) conforma i beni così destinati all’espropriazione, in modo da renderli per destinazione urbanistica, per dimensioni e per caratteristiche strutturali, ivi compresa l’urbanizzazione, idonei e funzionali allo scopo produttivo;
- d) non dispone dell’entrata, poiché il capitolo previsionale contenente l’entrata non ha natura di diritto disponibile o rinunciabile; ha invece natura imperativa e si inserisce o si sostituisce a clausole invalide, in caso di carenza nei contratti di cessione; la correlativa obbligazione, a carico del primo assegnatario, configura anche un’obbligazione *propter rem*, perché grava anche sui successivi acquirenti;
- e) può discrezionalmente introdurre limitazioni al trasferimento di immobili.

In sede giurisprudenziale (cfr. Cass.civ., sez. un., 16 settembre 2015, n. 18135), si sono chiarite la natura e la portata applicativa di tali limitazioni al trasferimento dopo l’entrata in vigore della novella di cui all’art. 23 della legge n. 179 del 1992, confermando che sussiste la piena discrezionalità dell’Amministrazione pubblica di inserire ancora oggi, nel testo delle convenzioni, i limiti in questione.

11.2.2. Il secondo corollario è che lo spostamento di ricchezza da un privato ad un altro privato ha una causa normativa tipizzata, che è quella di funzionalizzare in senso economico e sociale il sacrificio imposto ad un soggetto determinato per il benessere dell’intera collettività stanziata sul territorio, consentendo

all'imprenditore, che assume su di sé il rischio imprenditoriale, di organizzare il capitale e i mezzi della produzione (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5501 del 2004; sez. IV, n. 550 del 2004).

L'ordinamento realizza un razionale e soddisfacente punto di equilibrio tra la tutela del diritto della proprietà privata e il sostegno alle produzioni economiche che creano posti di lavoro, redditi e ricchezza, non allo scopo di discriminare il proprietario terriero rispetto all'imprenditore, né di impoverire i bilanci degli enti locali, bensì all'unica finalità di conformare in senso sociale e redistributivo le ricchezze, consentendo il fruttuoso utilizzo di fondi altrimenti inutilizzati o utilizzati per scopi non produttivi o, comunque, per scopi non idonei ad assicurare l'incremento di ricchezza del territorio in generale.

Questo determina la nascita, in capo al privato beneficiario da questo grave sacrificio individuale, di una posizione giuridica fonte di responsabilità sociale, rispetto agli oneri e ai costi giuridici, economici e organizzativi sostenuti dall'Amministrazione pubblica per consentire la realizzazione del programma, ad un tempo urbanistico e di politica economica.

11.3. Va da sé, quindi, che la rilevanza dei plurimi interessi collettivi che sottendono l'assegnazione dei lotti di cui si compone il PIP sono immanenti anche alla disciplina dell'esecuzione del rapporto, escludendo in radice qualsiasi intento speculativo, di carattere eminente privato, che le imprese assegnatarie intendano eventualmente perseguire in assenza della realizzazione degli obiettivi pubblicistici per i quali l'assegnazione in loro favore è stata disposta.

11.4. In tale ottica, la deliberazione della Giunta comunale di Colliano n. 157 del 30 luglio 2002 ha precisato che l'assegnazione dei lotti PIP in favore delle ditte in possesso dei prescritti requisiti avviene esclusivamente per la realizzazione delle iniziative imprenditoriali proposte e, quindi, per l'utilizzo a tale finalità da parte degli assegnatari medesimi, con divieto di concessione e di alienazione a terzi nell'area di riferimento, e, in particolare, tra l'altro, che non è consentita la cessione totale o parziale della proprietà delle aree interessate prima del completamento e dell'entrata in funzione del manufatto produttivo insistente sul lotto, né alienare gli immobili parzialmente costruiti.

La stessa deliberazione giuntale ha stabilito che l'inosservanza dei vincoli posti a carico dell'acquirente comporterà *ipso iure* la decadenza totale dal diritto acquisito ed il rientro in possesso delle aree da parte dell'Ente.

12. Può scendersi all'esame del merito dei motivi di gravame.

12.1. Sulla base della ricostruzione del quadro sistematico di riferimento, nel cui contesto è stato adottato il provvedimento impugnato, le doglianze proposte dall'appellante e sostenute *ad adiuvandum* dal cessionario del ramo di azienda F.lli Strollo s.r.l., risultano evidentemente infondate, in quanto le due ragioni per le quali l'Amministrazione comunale di Colliano ha disposto la decadenza dell'assegnazione e la retrocessione del bene sono del tutto legittime.

Infatti, il Comune di Colliano ha agito nell'esercizio di un potere vincolato, senza alcun margine di discrezionalità, sicché gli atti posti in essere sono dovuti.

12.2. Con la prima serie di censure, la parte ha sostenuto che il Comune ha definito i contenziosi in essere con i precedenti proprietari dei terreni espropriati solo nel 2009, tanto che solo in data 3 giugno 2009, è stato stipulato il contratto di trasferimento dell'area, sicché la clausola di cui al punto 6 del contratto sarebbe nulla ed inefficace.

L'argomentazione non può essere condivisa.

La *ratio* dell'iniziativa pianificatoria, come detto, è lo svolgimento sollecito delle iniziative contemplate dal piano al fine di realizzare concretamente le finalità pubbliche ad essa sottese, per cui rientra nella logica sistemica dell'intervento che l'inerzia di un'impresa assegnataria debba essere sanzionata con la decadenza dell'assegnazione e la risoluzione del contratto.

Tale disciplina è stata fissata, oltre che nella presupposta deliberazione di Giunta Comunale, nel regolamento contrattuale, che ha fissato un *dies ad quem* di due anni per l'avvio dei lavori di costruzione dell'impianto e di quattro anni per l'entrata in funzione dell'impianto stesso.

Ora, non vi è dubbio che, ai fini della valutazione dell'inerzia dell'impresa assegnataria, rileva l'arco temporale in cui, pur potendo operare, l'impresa sia rimasta inattiva.

In altri termini, ciò che assume rilievo ai fini della necessità di porre fine al rapporto è la circostanza che per un consistente lasso di tempo, quantificato in due anni per l'avvio dei lavori di costruzione dell'impianto e in quattro anni per l'entrata in funzione dell'impianto, l'assegnataria non abbia assolto alle funzioni unicamente per le quali il lotto era stato assegnato.

Di talché, ai fini in discorso, non rileva quale sia il *dies a quo*, mentre è dirimente accertare che per l'arco temporale individuato l'impresa sia stata inerte.

Nel caso di specie, volendo far decorrere il periodo - come espressamente e ragionevolmente indicato nel provvedimento - dalla data di stipulazione del contratto di trasferimento della proprietà, vale a dire dal 3 giugno 2009, alla data del 1° giugno 2018, in cui è stato adottato il provvedimento in contestazione (o anche alla data del 14 luglio 2016, di cessione dal ramo di azienda alla F.Ili Strollo s.r.l.), era trascorso un arco di tempo di gran lunga maggiore di quelli massimi previsti, senza che fossero avviati i lavori e fosse messo in esercizio l'impianto.

Ne consegue che la clausola non è affatto nulla o inefficace, riposando in essa la vera ragione dell'assegnazione del lotto PIP, ma deve essere interpretata nel senso che la decorrenza dei termini è fissata nel momento in cui il contratto è stato stipulato.

12.3. Parimenti infondate si rivelano le censure incentrate sulla tesi secondo cui la risoluzione non potrebbe operare in automatico, in quanto tale automatismo non sarebbe previsto dalla legge, e secondo cui nella sentenza si confonderebbero la natura autoritativa del potere (norma di azione), concernente la decadenza, e la natura paritetica del rapporto (norma di relazione).

12.4. L'Amministrazione comunale ha esercitato il proprio potere pubblico con l'adozione della delibera giuntale n. 157 del 30 luglio 2002, attraverso la quale, come già indicato, ha stabilito che l'inosservanza dei vincoli posti a carico dell'acquirente avrebbe comportato *ipso jure* la decadenza totale del diritto acquisito ed il rientro in possesso delle aree da parte dell'Ente.

Di qui, la clausola risolutiva contenuta nel regolamento contrattuale.

Pertanto, non sussiste alcuna confusione nell'esercizio dei poteri e, anzi, nell'applicazione dell'atto presupposto, l'Amministrazione ha legittimamente (*rectius*: doverosamente) pronunciato la decadenza dell'assegnazione e risolto il contratto, sia per l'inerzia della parte protrattasi oltre il termine prefissato, sia per la cessione del lotto ad altra impresa, peraltro in assenza di autorizzazione.

12.5. Nessun legittimo affidamento, inoltre, può ritenersi ingenerato in capo all'impresa per effetto di alcuni comportamenti dell'Amministrazione.

In primo luogo, occorre ribadire che l'Amministrazione ha posto in essere provvedimenti doverosi, nell'applicazione degli atti con cui, a monte, aveva esercitato il proprio potere nell'interesse della collettività, per cui difetta in radice la possibilità che in capo all'appellante potesse essersi ingenerato un legittimo affidamento.

Inoltre, le circostanze da cui la parte desumerebbe un atteggiamento del Comune tale da far nascere un affidamento o tale da far intendere un'implicita rinuncia al diritto di risoluzione, vale a dire la originaria presa d'atto per la cessione di ramo d'azienda alla F.Ili Strollo s.r.l., l'esame della scia edilizia presentata da quest'ultima, il parere favorevole della Commissione Edilizia Comunale, sono successivi sia al decorso del termine a base della decadenza dell'assegnazione, sia dell'intervenuta cessione del lotto alla F.Ili Strollo s.r.l., anch'essa autonoma causa di decadenza.

12.6. Nessuna ultrapetizione è riscontrabile nelle statuizioni del giudice di primo grado, in quanto l'Amministrazione, come già in precedenza evidenziato, ha ampiamente ed esaurientemente motivato in ordine all'accertamento dei fatti a base della decadenza dell'assegnazione e della risoluzione del contratto di alienazione.

12.7. Infine, con riferimento al quarto ed ultimo motivo di ricorso, che l'appellante sostiene non essere stato esaminato in primo grado, è sufficiente rilevare che il caso di specie non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 12, comma 1-*ter* del decreto legge n. 98 del 2011, secondo cui, a decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento.

La norma, infatti, si riferisce ad ipotesi in cui l'acquisto di un immobile discende da una valutazione discrezionale effettuata dall'ente territoriale, tanto che richiama i concetti di indispensabilità e di indilazionabilità dell'acquisto, valutazioni che, in caso di obbligo di acquisto, non sarebbero evidentemente pertinenti.

Nel caso di specie, invece, si tratta di una retrocessione del bene, a seguito di inadempienze della parte assegnataria agli obblighi assunti in convenzione, per cui, come diffusamente esposto, alcuna valutazione discrezionale l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto compiere, se non l'accertamento dei fatti, in ragione dei quali è stata tenuta ad adottare il provvedimento impugnato.

Peraltro, l'interesse pubblico risulta comunque utilmente perseguito, in quanto - premesso che secondo quanto esposto dall'Amministrazione, altre imprese hanno presentato domanda per la riassegnazione dei lotti nell'ambito della procedura di evidenza pubblica relativa alla riassegnazione dei lotti nn. 2 e 7 retrocessi al

Comune - l'interveniente FEN, che proprio su tale interesse ha basato la propria costituzione in giudizio, ha manifestato l'intendimento di partecipare alla procedura di riassegnazione del lotto in discorso.

11. Sulla base di tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto.

12. Le spese del giudizio di appello seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori di legge, sono poste, in solido ed in parti uguali (ciascuna per euro 4.000,00), a carico della Termo Inox Spatola s.r.l. e della F.lli Strollo s.r.l. ed a favore, per euro 6.000,00 (seimila/00), del Comune di Colliano e, per euro 2.000,00 (duemila/00), della FEN s.r.l.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 9372 del 2019).

Liquidando le spese del presente giudizio di appello complessivamente in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori di legge (I.V.A., C.A.P. e rimborso spese generali al 15%), e pone le stesse, in solido ed in parti uguali (ciascuna per euro 4.000,00), a carico della Termo Inox Spatola s.r.l. e della F.lli Strollo s.r.l. ed a favore, per euro 6.000,00 (seimila/00), del Comune di Colliano e, per euro 2.000,00 (duemila/00), della FEN s.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO