amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Il potere di riacquisto dei beni nelle aree di sviluppo industriale e la pluralità degli interessi coinvolti

di Piergiuseppe Basile

(Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi della Campania "*L. Vanvitelli*" – Dipartimento di Scienze Politiche)

Sommario

1. Inquadramento generale della disciplina. 2. L'impatto della cd. autonomia differenziata e della ZES unica per le aree di sviluppo industriale. 3. I presupposti e l'interesse pubblico tutelato. 4. Sulla motivazione. 5. Il "riacquisto" nelle interpretazioni giurisprudenziali. 6. La pianificazione territoriale come presupposto per il riacquisto? 7. Il prezzo e la tutela dei terzi creditori. 8. Conclusioni.

Abstract

The paper analyzes the power to buy back unused industrial areas provided for in art. 63 of Law No. 448/1998. In particular, the purpose of the approach is to consider the interpretations on the subject with special attention to the balance between the public interest in economic development and the forms of participation of private parties in this procedure, in order to delimit the boundaries of the power under consideration.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Inquadramento generale della disciplina.

L'attenzione del legislatore e degli attori pubblici al tema dello sviluppo economico può essere declinato sotto svariate direzioni.

In primo luogo, è noto come lo sviluppo economico sia stato accompagnato nel corso degli ultimi decenni da una serie d'interventi legislativi[1] volti a promuovere la semplificazione[2] normativa, organizzativa e/o procedimentale[3], che richiedono sforzi interpretativi in assenza di un quadro normativo organico[4].

A tal proposito, e nel contesto del presente lavoro, ci si riferisce al percorso di riforme che si afferma con l'introduzione dei consorzi di sviluppo industriale[5] per favorire politiche di agevolazione della crescita economica, per giungere, recentemente,

---

[1] Si pensi al d. lgs. 127/2016, attuativo della c.d. Legge Madia, in ordine alla semplificazione in sede di conferenza di servizi che prevede l'introduzione della modalità asincrona di discussione e la modifica dei termini da ordinatori a perentori, nonché il d.l. n. 77/2021 che ha introdotto il co. 2 bis all'art. 20 della l. 241/1990 relativo al ricorso al modello del silenzio assenzo nei procedimenti ad istanza di parte. In ultimo, occorre richiamare il recente art. 1 del Codice degli appalti (d. lgs. 36/2023), il quale prescrive che: «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza». In tal modo, è stato rilevato che il risultato costituisce il fine perseguito dalle politiche di semplificazione adottate negli anni con la conseguenza che potrebbe: «*affermarsi allora che quella esigenza di considerazione del risultato amministrativo abbia assunto diversi connotati nel tempo, magari acquisendo nuove espressioni terminologiche. Resta il dato che la considerazione del risultato dell'azione amministrativa, il suo effettivo conseguimento, i relativi tempi necessari costituiscono il fondamento della persistente esigenza di certezza del diritto e di semplificazione amministrativa che si esprime mediante l'evocazione di percorsi procedimentali semplici, certi, dagli esiti affidabili e tempestivi*». Così R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato,* in *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, AA.VV., Napoli, 2023, p. 27. In tema di risultato si cfr. altresì F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Dir. Proc. Amm*., n. 2022, 3; nonché G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: principi generali*, in *Gior. Dir. Amm*., 2023, 3,, p. 288; L. R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urb. e app*., 2023, pp. 3 e ss., nonché L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. Proc. Amm*., 1998, pp. 299 e ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati, Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003),* Torino, 2004. Sul rapporto tra risultato e buon andamento si cfr. altresì M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, Napoli, 2014.

[2] In generale, in tema di semplificazione, P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 533; S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Gior. Dir. Amm*., 2004, p. 450; L. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. Amm*., 2014, 1-2, p. 355.

[3] In tale contesto, è stato evidenziato che: «*un ostacolo che si frappone tra l'attività delle imprese e lo sviluppo economico del Paese è costituito proprio dalle politiche di semplificazione normativa, le quali hanno spesso seguito un indirizzo frammentario, privo di un disegno complessivo*». Così F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi*, 2024, 3, p. 111.

[4] Come rilevato da R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm*., 2020, 4, p. 930, l'impatto delle riforme in oggetto non garantirebbe gli effetti sperati in assenza di una programmazione puntuale e di una: «*politica pubblica per obiettivi*».

[5] I consorzi per le arre industriali nel Mezzogiorno sono stati introdotti mediante l'art. 50 del D.P.R. n. 218/1978, T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno. La disciplina è oggetto è stata successivamente ampliata, al fine di valorizzarne compiti e ruoli, mediante la L. n. 317 del 1991, come modificato dalla L. n. 341 del 1995, nonché dalla L. n. 448 del 2001. La qualifica come enti pubblici economici è stata introdotta dall'art. 36, co. 4, l. 317/1991. Sul punto si cfr. TAR Sardegna-Cagliari, Sez. II, 19.10.2023, n. 779.

ISSN 2036-7821

all'introduzione delle cd. Zone economiche speciali[6], tra cui spicca la recente approvazione del d. l. n. 124 del 2023[7], che ha comportato il passaggio dal modello della Zes regionale alla Zes Unica[8] per il Mezzogiorno[9].
Tale processo di riforme, del resto, si colloca nel solco delle politiche di coesione[10] sociale[11] e territoriale[12] del Paese, obiettivo[13] perseguito, almeno nelle intenzioni del

[6] L'origine di tali complessi si deve all'art. 2, da 561 a 563 della l. 24.12.2007, n. 244 (cd. Legge Finanziaria 2008), il quale ha previsto la nascita delle cd. Zone Franche Urbane, finalizzate a: «contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni abitanti in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale, e prevedendo specifici fondi e/o contributi per le imprese che sulle are in oggetto attivassero attività economiche».

[7] Convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 (in G.U. 16/11/2023, n. 268).

[8] Ci si riferisce, in particolare, all'art. 9, co. 1, del d.l. 124/2023, ai sensi del quale: «per Zona economica speciale (ZES) si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa. Allo stato, le Regioni interessate alla riforma in oggetto sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna».

[9] Sul punto si cfr. F. LIGUORI, A. DI MARTINO, op. cit., pp. 118 e ss.. Inoltre, la materia interseca quanto previsto dagli obiettivi assunti mediante il P.N.R.R., ed in particolare, l'art. 11, co. 1, del d. l. n. 124 del 2023, ha inteso perseguire l'obiettivo di individuare i settori: «da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica». Per un'analisi generale della disciplina di rinvia a G. P. MANZELLA, *Vantaggi e rischi della ZES Unica*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2024, 2, pp. 201 e ss.

[10] In particolare, l'art. 174 TFUE, impone agli attori istituzionali di dedicare attenzione: «alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

[11] Le politiche in oggetto, del resto, trovano precisi riferimenti in ambito comunitario. Sul punto si cfr. A. F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014. Inoltre, e in generale, è stato evidenziato come: «*la coesione è fenomeno che sotto il profilo logico-sistematico – nella sua duplice accezione di funzione-compito e di funzione-scopo – ha natura e consistenza prima di tutto politica e poi anche socio-economica e territoriale: infatti il processo d'integrazione europea, che ne rappresenta l'obiettivo finale, ha sì avuto inizio dal versante economico, ma riguarda oggi il conseguimento di un'unitarietà politica – ben più complessa e pregnante di quella economica – tra realtà eterogenee tra loro come quelle degli Stati membri le cui disparità di sviluppo, anche interne, sono ben presto apparse non recuperabili attraverso le logiche e gli strumenti di mercato, che anzi hanno spesso contribuito ad acuirle*». Così P. L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi sull'ordinamento amministrativo nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016, pp. 9-10; nonché F. MANAGANARO, *Politiche di coesione*, in B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del Diritto - Funzioni amministrative*, Milano, 2022.

[12] Tra cui occorre riferirsi al tema della digitalizzazione e, in tale ottica, ai sistemi innovativi di rigenerazione urbana e cd. *smart cities*, considerati come elementi che mirano, mediante nuove politiche di pianificazione urbanistica: «*all'innovazione dei servizi pubblici e, inoltre, grazie all'impiego delle nuove tecnologie della comunicazione, della mobilità, dell'ambiente e dell'efficienza energetica, si pone lo scopo di migliorare la qualità della vita dei cittadini, nonché le esigenze di tutti gli attori pubblici e privati (istituzioni ed imprese). Tra i principali capisaldi di questo progetto troviamo, dunque, un'economia che punta sulla produttività utilizzando l'innovazione tecnologica e la piena collaborazione fra pubblico e privato*». Così M. TIBERII, *Strumenti di rigenerazione urbana partecipata, il principio di precauzione e lo sviluppo sostenibile*, in E. BALLETTI, L. FOGLIA (a cura di), *Le dimensioni giuridiche del principio di precauzione*, Napoli, 2023, pp. 9-10. In generale, in tema di rigenerazione urbana si cfr. B. L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2022, 2, pp. 63 e ss; P. URBANI, *Ripensare la città o la città contemporanea? Note a margine*, in *Astrid*, 2021, p. 7; R. CAVALLO PERIN,

ISSN 2036-7821

legislatore, anche attraverso la recente approvazione della l. n. 86 del 26.6.2024[14], cd. Legge sull'autonomia differenziata[15].

2. L'impatto della cd. autonomia differenziata e della ZES unica per le aree di sviluppo industriale.

Come anticipato, la *ratio* che si cela dietro all'emersione delle aree di sviluppo industriale, e dei relativi consorzi[16], si rinviene nell'interesse dello Stato alla

---

G.M. RACCA, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs,* in J.B. AUBY (a cura di), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, Parigi, 2019, pp. 431 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, pp. 450 e ss.; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 135; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, pp. 237 e ss.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi delle città: attori, regole, azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare le città, Bologna*, 2017, pp. 23 e ss.; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 788 ss.

[13] Come rilevato da F. TIGANO, l'obiettivo della coesione riveste: «*un nervo centrale degli interventi posti in essere dall'Unione europea a fini di integrazione, che vanno di pari passo con l'idea secondo la quale l'interlocuzione, a fini di sviluppo sociale, economico e territoriale, non vada limitata agli Stati nazionali, ma debba innervarsi a livello regionale e, attraverso quello, anche a livello locale*». Così in *Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, p. 305.

[14] Concernente Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Come noto, l'attribuzione alla Regioni ordinarie delle forme di autonomia è subordinata alla determinazione dei cd. LEP (livelli essenziali delle prestazioni), nelle materie indicate all'art. 116, co. 3, Cost., da garantire uniformemente sul territorio nazionale. La corretta indicazione degli stessi, tuttavia, non può derivare da alcun processo automatico. Infatti, come chiarito dal Rapporto del 10.10.2023 del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23.3.2023), occorre distinguere tra Lep quantificabili e non quantificabili. In relazione alla prima categoria, si precisa che vi sono prestazioni standard, legate al territorio, che periodicamente vengono riproposte e, conseguentemente, possono essere direttamente individuabili. Viceversa, sussistono spese legate a prestazioni essenziali che non rientrano in tale categoria e che comportano una differenzazione in ordine alla spesa sostenuta che può variare nel tempo e per l'obiettivo perseguito, tale che: «*non sempre si può arrivare alla determinazione di una prestazione i cui oneri si possano riferire con esattezza ad un certo territorio*». Così L. SALTARI, *Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, pp. 159 e ss.

[15] In generale, sulla riforma in oggetto, si cfr., tra gli altri, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, n. 2024, 3 (editoriale); N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, pp. 43 e ss.; R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 2022, 6, pp. 1153 e ss; G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2024, 1, pp. 172-217; F. ZAMMARTINO, *La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2023, 2, pp. 112-134.

[16] Ai sensi dell'art. 65 del D.P.R. n. 616/1977, si prevede che: «ferme restando le funzioni amministrative trasferite alle regioni relativamente ai piani regolatori, spettano alle regioni le funzioni amministrative in ordine allo assetto di consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, esclusi i comuni e le province, in materia di assetto, sistemazione e gestione di zone industriali e aree industriali attrezzate, e di realizzazione di infrastrutture per nuovi insediamenti industriali, fatte salve le competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183».

industrializzazione delle regioni meridionali del Paese[17].
Il fine suddetto, pertanto, era, ed è, perseguito mediante l'allocazione di competenze in capo alle singole Regioni che, attraverso svariati interventi normativi, hanno disciplinato la materia in oggetto, delegando ai Consorzi il compito della gestione delle aree industriali consistente nel supporto alla realizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, nel sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica[18], nonché nel governo del territorio, attesa la competenza in materia di pianificazione territoriale, incidendo altresì in ordine alle opere infrastrutturali necessarie per il funzionamento delle attività economiche insistenti in dette aree.
Nel sistema delle fonti, pertanto, i compiti assunti dai Consorzi, *rectius*, la cornice normativa individuata dalle Regioni e, primo fra tutti, il governo del territorio, sembrerebbero rientrare nell'alveo delle materie di competenza concorrente Stato-Regioni di cui all'art. 117 Cost., co. 3.
Tuttavia, come rilevato, la recente approvazione della cd. Zes Unica, e la regia accentrata dei relativi investimenti individuati dal costituendo Piano Strategico[19], pone notevoli questioni in ordine alle funzioni dei Consorzi per la gestione delle aree di loro competenza, connettendosi, altresì, alla riforma sull'autonomia differenziata.
In particolare, è noto che l'art. 116 Cost., co. 3, stabilisce che la legge ordinaria possa attribuire alle regioni: «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*», sulla base di forme d'intesa tra Stato e Regioni in merito alle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost.[20]

---

[17] Attuata in prima battuta mediante la legge n. 634 del 1957 di rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno. Per una ricostruzione in chiave storico-politica della questione si cfr. S. ADORNO, R. SALVATORE, *L'industrializzazione squilibrata. La legge n. 634/57: origini, contraddizioni, conseguenze*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 2022, 2, pp. 313-337.

[18] Si cfr., tra le tante, la l. reg. Basilicata n. 41/1998, nonché l. reg. Campania n. 19/2013.

[19] Il piano strategico della ZES unica ha durata triennale e, ai sensi dell'art. 11 del d.l. 124/2023, definisce: «anche in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei nonché nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, la politica di sviluppo della ZES unica, individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica, ivi compresi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione. Una specifica sezione del Piano è dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna».

[20] A mente del quale: «sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere

Il progetto sull'autonomia differenziata, in base all'articolo 116 della Costituzione, permette alle regioni di chiedere non tanto il trasferimento di intere competenze su blocchi di materie, ma piuttosto l'assegnazione di specifiche funzioni o compiti. Questi ultimi, appartenenti a una delle materie elencate all'articolo 117, co. 2, saranno gestiti dalla regione richiedente, a condizione che a livello nazionale siano definiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che riguardano i diritti civili e sociali.
In particolare, tra questi, ai sensi dell'art. 3, co. 3, l. 86/2024, occorrerà indicare i LEP relativi alla materia del governo del territorio, nonché alla tutela della salute, all'ambiente, all'ecosistema e alla biodiversità, materie che incidono in maniera diretta sulle competenze riservate ai Consorzi.
Pertanto, se, da una parte, il legislatore ha stabilito interventi unitari mediante il costituendo Piano strategico della Zes Unica per le aree industriali ricadenti nelle regioni meridionali, dall'altra concede, mediante intese Stato-Regioni, evidenti differenziazioni in ordine a materie e/o funzioni che idealmente dovrebbero essere uniformate.
Una soluzione potrebbe rinvenirsi all'art. 11, co. 1, del d.l. 124/2023, atteso che, nelle intenzioni del legislatore, il Piano strategico per la ZES unica potrebbe individuare: «*anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte i settori e le attività industriali da promuovere*».
In ogni caso, si assiste a una complessità normativa e gestionale che sembra alimentare un conflitto tra due modelli di *governance* delle aree industriali: da un lato, la ZES Unica, con una regia centralizzata e obiettivi unitari di sviluppo economico; dall'altro, la possibilità per le Regioni di acquisire una maggiore autonomia attraverso l'attuazione dell'art. 116 Cost., co. 3, e il progetto sull'autonomia differenziata. Tale scenario solleva questioni cruciali sull'armonizzazione delle competenze tra Stato e Regioni, specialmente in un contesto in cui la definizione dei LEP diventa centrale per garantire un'equità territoriale e una gestione efficace, anche, delle aree di sviluppo industriale.

3. I presupposti e l'interesse pubblico tutelato.

Da quanto appena, brevemente, esposto, emerge un quadro in cui lo sviluppo economico riveste particolare importanza per gli attori pubblici quali regolatori della materia, e proprio nel contesto appena delineato, s'innesta la disciplina del potere di riacquisto delle aree e dei complessi industriali inutilizzati da parte dei consorzi per lo sviluppo industriale ex art. 63 della l. 448/1998[21].

---

regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

[21] In particolare, la norma afferma che: «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

ISSN 2036-7821

Il potere in parola rappresenta una questione che interseca notevoli interessi, pubblici e privati[22], che attengono, tra gli altri, ad aspetti relativi alle procedure da perseguire e alla tutela della libertà d'iniziativa economica[23].

In particolare, l'analisi proposta si concentra su aspetti specifici non chiaramente definiti dalla normativa, con l'obiettivo di offrire una comprensione più completa e articolata del quadro giuridico applicabile.

In via generale, occorre rilevare che l'art. 63 della l. 448/1998 attribuisce al Consorzio il potere di riacquisto dal privato delle aree e/o degli stabilimenti ricompresi all'interno delle aree di competenza del medesimo ente laddove, alternativamente, il cessionario non abbia realizzato lo stabilimento industriale nel termine di cinque anni dalla cessione o nel caso in cui l'attività sia cessata da un triennio.

In primo luogo, occorre esaminare le problematiche interpretative in ordine al grado di motivazione richiesto per esercitare il potere di riacquisto, ai profili di validità dei piani dei consorzi, nonché alla necessità che l'area sia o meno di proprietà pubblica ed al calcolo del prezzo di riacquisto.

Tali elementi devono essere parametri all'interesse pubblico tutelato[24], rappresentato

---

cui il cessionario non realizzi lo stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione. 2. Gli stessi consorzi di cui al comma 1 hanno altresì la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività industriale o artigianale da più di tre anni. 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. 5. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui ai consorzi di sviluppo industriale per la realizzazione di infrastrutture industriali e per l'acquisizione di aree e di immobili da destinare agli insediamenti produttivi».

[22] Secondo N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari-Roma, 2016, p. 35, l'approccio adottato dal costituente, la cui natura era sostanzialmente mista viste le influenze di sensibilità politiche diverse tra loro, ha fatto sì che l'art. 41 mettesse in risalto la primazia dell'interesse e dell'utilità sociale rispetto al mercato, considerato come: «*un tutto organico indirizzabile verso fini sociali*». In posizione differente, si osserva come i principi propri del mercato siano stati ben individuati dal costituente, riconoscendone finanche un ruolo di: «*primazia nel mercato*». Così G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 1, pp. 35 ss.

[23] In relazione ai rapporti tra libertà d'iniziativa economica e limiti imposti dall'interesse pubblico, si cfr. M TIBERII, *Il principio di auto-organizzazione amministrativa negli appalti pubblici*, in *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, AA.VV., Napoli, 2023, p. 137; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 121; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007; F. PIZZOLATO, *La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'Economia*, 2010, 2, 3, p. 512; F. De LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programmata" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacontrada*, 28.2.2022; R. NIRO, *Commento all'art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, 2006, Torino, pp. 846-857; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, 707 ss.

[24] Come sostiene T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011, la questione della valutazione dell'interesse pubblico tutelato in materia urbanistica s'innesta con l'evoluzione della materia in esame finalizzata a promuovere lo sviluppo economico, oltre che nelle

ISSN 2036-7821

dall'obiettivo di favorire lo sviluppo industriale ex art. 63, co. 5.
In linea generale, infatti, lo sviluppo industriale è perseguito dai Consorzi deputati a garantire, a seguito di idonea programmazione territoriale, l'insediamento dei privati nelle aree di competenza mediante la concessione e/o compravendita delle aree e/o degli impianti a prezzi inferiori di mercato, costituendo uno strumento d'intervento pubblico[25] nell'economia volto a ridurre dei costi per la realizzazione o il reimpiego di complessi industriali[26].
A tal fine, riconoscendo a monte misure economiche quali agevolazioni o corresponsione di contributi a fondo perduto[27], il Consorzio ha il compito di favorire[28]: «*l'insediamento di attività produttive in aree che altrimenti resterebbe depresse, e sostenere lo sviluppo delle potenzialità locali mediante la sinergia tra attività e la loro concentrazione in apposite aree attrezzate*»[29].
Appare, allora, evidente che nelle ipotesi patologiche dettate dalla norma, e pertanto laddove il privato abbia interrotto la produzione per tre anni e/o lo stabilimento non sia stato realizzato nel termine di cinque anni dall'acquisto dell'area, il legislatore abbia inteso avallare la facoltà di riacquisto in capo al Consorzio per effetto di quanto

---

aree industriali, anche nei centri cittadini; ID., *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3, pp. 386 e ss.

[25] Sotto tale profilo, il tema delle sovvenzioni pubbliche alle attività industriali si scontra, chiaramente, con aspetti connessi al principio di tutela della concorrenza. In particolare, è stato rilevato come non sussista un'autonoma categoria di interventi pubblicistici sul mercato: «*riconducibili nel loro complesso ad una logica di sostegno e di indirizzo finalistico delle attività economiche. Ciò dipende certamente anche dall'assenza, nell'elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost., di appigli espliciti che consentano di attribuire rilievo unitario, ai fini in esame, ad una tale 'categoria'*». In questi termini E. BRUTI LIBERATI, *Politica di concorrenza e politica industriale tra unità e differenziazione*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana Studi*, Firenze, 2017, p. 161.

[26] Del resto, le prerogative pubbliche volte a valorizzare il ruolo delle istituzioni pubbliche nel mercato, specie in relazione allo sviluppo territoriale, hanno subìto un approccio estensivo dal legislatore. Si pensi al tema dell'*in house providing* e a quanto previsto dalla normativa attuativa del P.N.R.R., ed in particolare all'art. 9 del d.l. 77/2021, conv. con mod. dalla l. 8/2021 (cd. decreto semplificazioni bis), che consente agli enti pubblici di avvalersi di società a prevalente partecipazione pubblica al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dal Piano Nazionale, tale da comportare un riconoscimento espresso: «*alle regioni, province autonome e enti locali la facoltà di avvalersi delle società in house statali anche al fine di promuovere progetti di sviluppo territoriale e, dunque, in un ambito d'applicazione non circoscritto soltanto al P.N.R.R., ma anche ad altri fondi europei e nazionali*», così M. TIBERII, *Il fondamento normativo o consensuale dell'in house providing. Note a margine del nuovo Codice e del PNRR*, in *amministrativ@mente*, 2023, 3, p. 1349. Ciò corrisponde a quella finalità che pone al centro della *governance* pubblica dei processi di sviluppo economico l'istituzione pubblica, la quale non deve limitarsi ad intervenire nei mercati esclusivamente nelle ipotesi patologiche, quanto essere: «*in grado di plasmare mercati to create and shape markets e di promuovere lo sviluppo tecnologico*», così M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl*, 2020, 1, p. 161. Sul punto si cfr. altresì G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna 2014, che richiama la necessità di valorizzare la funzione economica della regolazione.

[27] Si cfr. sul punto M. MATTALIA, *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2023, 2, pp. 339 e ss.

[28] In tale contesto, è stato rilevato come lo sviluppo industriale e manufatturiero non sarebbe stato possibile in assenza alle sovvenzioni statali realizzando: «*così un nuovo tipo di intervento pubblico in ambito economico in cui, allo Stato produttore, si affianca uno Stato finanziatore o uno Stato maieutico che aiuta e sostiene lo sviluppo*». In questi termini M. CAFAGNO, F. MANGANARO, op. cit., p. 20.

[29] T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II Quater, 23.10.2019, n. 12198.

ISSN 2036-7821

disposto dagli artt. 41 e 42 Cost.[30], che sanciscono la facoltà di limitare il diritto di proprietà[31] per fini eminemente sociali[32].

A tal riguardo, non mancano impostazioni ermeneutiche che escludono eventuali contrasti con l'art. 42 Cost.[33], atteso che la norma in oggetto: «*costituisce piena applicazione dello stesso nell'ottica del perseguimento degli interessi prioritari di natura sociale, che possono determinare una limitazione del diritto stesso al fine di favorire lo sviluppo industriale mediante l'attribuzione di concreti strumenti operativi ai soggetti che ne devono agevolare l'attuazione*»[34].

In altri termini, l'interpretazione appena offerta sembrerebbe conformarsi alle conclusioni della giurisprudenza costituzionale che ha sottolineato come l'iniziativa economica sia da considerare: «*una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto*»[35].

Il potere di riacquisto, pertanto, potrà essere esercitato solo in presenza della preminente finalità d'interesse pubblico[36], *rectius*, dell'utilità sociale che risiede

---

[30] L'art. 41 Cost., nello stabilire che: «l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», è stata considerata come: «*norma [...] indeterminata nel suo nucleo politico centrale, anfibologica, suscettibile cioè di essere sviluppata in due direzioni opposte e sottoposta, in fatto, a particolare tensione da parte delle forze politiche*». Così E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1960, 1, p. 303.

[31] In particolare, la funzione sociale richiamata dall'art. 42 Cost., va ad incidere sulla qualificazione del diritto di proprietà privata: «*in quanto dispone che tale diritto è ordinato a una funzione, dall'altra però è anche disciplina costituzionale del riconoscimento e della garanzia del diritto di proprietà privata, ossia è limite alla legge ordinaria*», così M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà*, in *Politica del diritto*, 1971, p. 472.

[32] Tale valore costituì il momento di sintesi delle diverse posizioni ideologiche e delle diverse sensibilità politiche e culturali rappresentate nell'Assemblea costituente che ha indirizzato la scelta di bilanciare la libera iniziativa economica con interventi non contrastanti con la categoria delle utilità sociali, nella sua veste di criterio, o meglio di valvola di legittimità, nonché riservando alla legge la facoltà d'intervento nell'economia al fine di conseguire, tramite tale libertà, finalità sociali. In tal modo, si è prodotta una forma di rapporti economici che muovevano da una logica: «*non spontanea e naturale*». Tale definizione è stata offerta dal Presidente Ruini in Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, Assemblea, 3940, laddove tenne a precisare che una siffatta forma di concorrenza sarebbe: «*non dirò artificiale, ma non spontanea e naturale. Occorrono interventi dello Stato per ristabilire e mantenere la libera economia di mercato*».

[33] Ed in particolare il secondo ed terzo comma, a mente dei quali: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

[34] Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.10.2021, n. 7251.

[35] Quest'interpretazione è stata inaugurata dalla Corte con sentenza 21.1.1957, n. 29, all'interno della quale viene affermato che: «*la libertà economica nella sua fondamentale manifestazione di libertà di iniziativa economica e privata, che si traduce nella possibilità di indirizzare liberamente, secondo le proprie convenienze, la propria attività nel campo economico. A tale libertà la Costituzione pone il limite del pubblico interesse, in quanto l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune*». Corte Cost. 21.1.1957, n. 29.

[36] Si cfr. sul punto G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, p. 269, secondo il quale la: «*produttività delle imprese e dell'apparato produttivo nel suo insieme costituirebbe valore costituzionale primario e meritevole di garanzia, in quanto interesse "sociale" e "pubblico" trascendente lo stesso interesse privato dei singoli*

ISSN 2036-7821

nell'obiettivo[37] di favorire lo sviluppo industriale[38], da considerarsi come presupposto sostanziale della procedura ablatoria.

4. Sulla motivazione.

Conseguentemente, il bilanciamento degli interessi in gioco incide sul grado di partecipazione del privato al procedimento e sull'onere motivazione in capo al Consorzio.

Sotto quest'ultimo profilo sussistono interpretazioni che richiedono una motivazione puntuale in relazione ai presupposti richiesti dalla norma ed altre che propendono verso una natura quasi vincolata del potere.

In particolare, secondo una posizione estremamente restrittiva[39] grava sul Consorzio un onere motivazionale rafforzato[40].

La tesi in commento muove dall'esigenza di valutare in concreto le condizioni per esercitare il potere di riacquisto, che non possono limitarsi all'astratta presenza dei presupposti individuati dall'art. 63.

A tal proposito, al Consorzio spetta evidenziare come il riacquisto possa essere esercitato esclusivamente in presenza di aree industriali sature e ciò presuppone la necessità, in capo all'ente, di procedere alla ricognizione di tutte le attività industriali attive nel comprensorio e la presenza, altresì, di domande di assegnazione delle aree e/o degli stabilimenti da parte di terzi, elementi che devono essere rappresentati al

---

imprenditori (in quanto parte di quell'"utilità sociale" contro cui non può svolgersi – ai sensi dell'art. 41 – l'iniziativa economica)».

[37] Sul punto è stato sottolineato che: «*la Costituzione economica va dunque letta in connessione con il principio di solidarietà – politica, economica e sociale – contenuto nell'art. 2 Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Il principio solidarista contenuto nell'art. 2, norma di riferimento essenziale per quel che concerne la tutela dei diritti fondamentali della persona nella Costituzione italiana, impedisce forme di liberismo prive di contrappesi e impone una forma di Stato sociale che preveda forme di previdenza, assistenza e tutela dei diritti sociali. Il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. impone un modello economico basato anche su logiche perequative e redistributive in cui vi sia un'effettiva eguaglianza di opportunità per gli individui*», così F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo,* Torino, 2022, p. 6.

[38] Sul punto, è stato evidenziato che, in tale prospettiva, la *ratio* della norma: «*è, infatti, chiaramente, quella di favorire la concreta ripresa dell'attività economico-produttiva negli stabilimenti nei quali essa sia stata dismessa da almeno un triennio*». TAR Lazio-Roma, Sez. II/Bis, 15 maggio 2018, n. 5410,

[39] In tal senso si cfr. S. PERONGINI, *La "facoltà di riacquistare" la proprietà delle aree industriali e artigianali dismesse: ipotesi di provvedimento espropriativo atipico e innominato?*, in *Il for. Amm. CDS*, 2006, 6, p. 2080, il quale sostiene come: «*la dichiarazione di pubblica utilità del riacquisto dovrà essere preceduta da una ricognizione dell'intero comprensorio industriale, volta ad accertare la sua completa saturazione, la persistente destinazione di ogni area alle finalità sue tipiche e l'insufficienza delle aree industriali a disposizione per allocarvi specifici e ulteriori insediamenti produttivi. Occorrerà acclarare che l'intero territorio del piano è stato assegnato, che gli stabilimenti sono stati tutti realizzati, che in tutti si svolgono le attività industriali o artigianali di pertinenza, a esclusione, ovviamente, di quello oggetto del riacquisto, che sussista una domanda inevasa di assegnazione di aree per realizzare altri stabilimenti industriali o artigianali*».

[40] Sotto tale prospettiva, è stato rilevato che: «*diversamente opinando si legittimerebbe una metodologia di comportamento dell'amministrazione, in violazione dei necessari principi di trasparenza, che adotta un provvedimento "al buio"*». Così Consiglio di Stato, Sez. IV, 28.8.2024, n. 7269.

ISSN 2036-7821

privato nel procedimento[41].
Viceversa, sussiste una posizione[42] che pone il potere in oggetto come conseguenza necessaria in presenza dei prescritti requisiti di legge ossia: «*la mancata realizzazione dello stabilimento nel termine di cinque anni dalla cessione (primo comma) ovvero la cessazione dell'attività industriale o artigianale, esercitata negli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati, da più di tre anni (secondo comma)*».
In altri termini, si ritiene che il legislatore abbia già definito le precondizioni per il riacquisto, considerando il ruolo dei Consorzi nel promuovere lo sviluppo industriale quale interesse pubblico da tutelare.
Sotto tale profilo, è stato evidenziato come: «*è il legislatore stesso ad aver compiuto, con la previsione dell'istituto in esame, una valutazione di sussistenza dell'interesse pubblico al riacquisto delle aree non utilizzate, per consentire, nel perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo industriale, un proficuo riutilizzo delle aree stesse, ai medesimi fini*»[43].
Accedendo a tale tesi, l'ente in oggetto, nelle ipotesi della presenza dei requisiti di legge, non potrà far altro che riappropriarsi delle aree e/o degli stabilimenti al fine di disporre liberamente del complesso dei beni[44], semplicemente operando una valutazione d'opportunità.

5. Il "riacquisto" nelle interpretazioni giurisprudenziali.

Come è stato evidenziato in precedenza, l'art. 63 della l. 448/1998 prevede che i consorzi possano esercitare la facoltà di riacquisto della proprietà delle aree laddove, alternativamente, il cessionario non abbia realizzato lo stabilimento industriale nel termine di cinque anni dalla cessione o nel caso in cui l'attività sia cessata da un triennio.
Il tenore letterale delle disposizioni in oggetto parrebbe essere volto a legittimare il ricorso al potere di riacquisto esclusivamente di quelle aree e/o stabilimenti, originariamente transitati nella proprietà del privato tramite cessione del Consorzio.
Tale interpretazione è fatta propria da una parte di giurisprudenza che, sul punto,

[41] In particolare, si cfr. Consiglio di Stato, sez. IV - 27/3/2014, n. 1477 che, sul punto, sottolinea come occorra tenere presente che l'interpretazione in oggetto sembrerebbe dare estrema rilevanza alla fase istruttoria del procedimento, atteso che, in giurisprudenza, specie recentemente, è stato evidenziato come il Consorzio debba necessariamente rappresentare al privato, oltre che i presupposti di cui all'art. 63, le ragioni per cui non potrebbero essere accolte le eventuali osservazioni proposte dal privato, motivando dettagliatamente sul punto. La *ratio* che si cela dietro tale impostazione, del resto, muove dall'esigenza di contemperare interessi evidentemente contrapposti sul piano costituzionale, che trovano nella motivazione sia le ragioni di pubblico interesse sottese al provvedimento sia i motivi per cui non possono essere accolte le eventuali osservazioni proposte dal privato nel corso del procedimento.

[42] Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.10.2021, n. 7251.

[43] Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.10.2021, n. 7251.

[44] In tal senso S. AMOROSINO, *Il potere dei consorzi per lo sviluppo industriale di riacquistare i complessi produttivi inutilizzati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, 1, p. 28, il quale afferma che: «*l'esercizio, da parte del consorzio, della facoltà di riacquisire l'area e i manufatti in questione non abbisogna di puntuale motivazione in ordine alla specifica necessità di disporre proprio di quel certo complesso di beni*».

ISSN 2036-7821

afferma come la *ratio* della disciplina tenda ad escludere la possibilità di riacquisto per le aree che *ab origine* non risultano essere state cedute al privato dai Consorzi.
In particolare, attraverso un'interpretazione letterale della norma, è stato sostenuto come: «*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*»[45].
Pertanto, accedendo alla lettura appena proposta, l'art. 63 in parola non sarebbe applicabile nei casi in cui l'assegnatario abbia acquistato i suoli da terzi, senza averli ottenuti dal consorzio[46].
Tale lettura muove dall'esigenza di evitare un'interpretazione estensiva della norma ai casi in cui i suoli siano stati acquistati direttamente dall'assegnatario e non ceduti dal consorzio.
In particolare, l'estensione dell'applicazione dell'art. 63 ai casi in cui i suoli siano stati direttamente acquistati dall'assegnatario, e non ceduti dal consorzio, non sarebbe giustificata dalla *ratio legis*.
In siffatto contesto, permettere il riacquisto di beni non appartenuti al Consorzio in origine costituirebbe un'interpretazione analogica della norma in commento[47], che non sarebbe ammissibile atteso che la stessa, prevedendo un procedimento di natura ablativa, non potrebbe essere estesa a fattispecie diverse da quelle espressamente previste, conformemente alla riserva di legge costituzionale in materia di modi di acquisto e ablazione della proprietà ex art. 42, co. 2 e 3 Cost.[48].
Viceversa, sussiste una tesi contraria, richiamata anche recentemente[49], che nega l'applicazione dell'interpretazione letterale[50] del termine "*riacquisto*" inteso come

[45] Sul punto, la giurisprudenza ha sottolineato come 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*», escludendo finanche l'ipotesi del criterio della prevalenza, assumendosi comunque l'inapplicabilità della disposizione nell'ipotesi in cui, nel caso di specie, solo un terzo dell'area occupata dall'impresa fallita era stata originariamente ceduta dall'ASI. Così Tar Salerno, 794/2005.

[46] S. PERONGINI, op. cit., p. 2073, ha evidenziato che: «*è del tutto evidente che, in tal modo, si fa riferimento al prezzo pagato al consorzio dal concessionario. Sarebbe del tutto illogico fare riferimento a un prezzo diverso, quale, a esempio, quello relativo all'alienazione intercorsa fra due privati. In quest'ultima ipotesi, il prezzo non potrebbe costituire un valido parametro di riferimento, perché non costituirebbe un dato oggettivo, ma un requisito irrimediabilmente alterato dalle condizioni soggettive dei due contraenti e dalla situazione del mercato*».

[47] S. PERONGINI, op. cit., p. 2075.

[48] T.A.R. Latina, sez. I, 24.2.2009 n. 149.

[49] T.A.R. Napoli, Sez, II, 19.6.2024, n. 3835.

[50] In particolare, non si è mancato di rilevare come: «*a parte il fatto che si tratta di una parola cui si suole assegnare una pluralità di significati nel linguaggio comune, sta per certo che nel linguaggio giuridico al verbo " riacquistare" non è attribuita una valenza particolare, spaziando il legislatore dal riacquisto della cittadinanza italiana (articolo 13 della legge 5 febbraio 1992, n. 91) al credito d'imposta per riacquisto di prima casa (articolo 7 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), alla rottamazione di veicoli con riacquisto di auto meno inquinanti e al patto di riacquisto nel leaseback (locazione finanziaria di*

ISSN 2036-7821

obbligo del Consorzio di recuperare un bene originariamente di sua proprietà e oggetto di precedente cessione.

In particolare, si sostiene la sostanziale irrilevanza[51] delle modalità di acquisto del bene inserito all'interno della piano industriale, atteso che l'intenzione del legislatore: «*non delinea una vera e propria ipotesi di riscatto del bene in favore del suo originario proprietario, quanto, piuttosto, un procedimento per consentire che l'area, inserita nel piano regolatore consortile e non più utilizzata a fini produttivi, venga rimessa nella disponibilità del Consorzio per una nuova assegnazione, anche se l'acquisto di essa è avvenuto senza un previo intervento del Consorzio*»[52].

Sotto tale profilo, è stato rilevato che al termine riacquisto non è attribuito alcun valore particolare: «*ma assume un ben definito significato, volta per volta differente, solo in ciascun specifico contesto normativo in cui è adoperato. Nella specie, la facoltà di riacquisto ex art. 63, c. 1 presuppone che l'acquisto e/o l'uso del diritto di proprietà dell'area, da parte dell'imprenditore, siano momenti esecutivi del governo consortile del proprio territorio per il sol fatto ed una volta che l'area stessa sia inserita nel relativo piano regolatore consortile, pur se tal acquisto sia avvenuto senza un previo intervento del Consorzio*»[53]

Il riacquisto ad opera del Consorzio, pertanto, sarebbe ammesso indipendentemente dalle modalità di acquisto del privato stante l'esigenza, richiamata in dottrina, di rivitalizzare[54] i complessi industriali dismessi, in una logica di intervento pubblico, indiretto, di sostegno alle attività industriale.

6. La pianificazione come presupposto per il riacquisto?

L'interpretazione che legittima il riacquisto delle aree e/o degli stabilimenti da parte del Consorzio anche nelle ipotesi un cui il privato abbia liberamente provveduto ad acquistare tali beni da terzi muove da un presupposto non richiamato espressamente dalla norma.

In particolare, si sostiene come la facoltà di riacquisto sia possibile a seguito dell'inserimento delle aree all'interno del piano regolatore consortile, che delimita i nuclei di industrializzazione di competenza dei singoli Consorzi[55].

---

ritorno). In tutte queste ipotesi la parola "riacquisto" non assume affatto un significato univoco ma acquista senso solo all'interno del sistema normativo in cui è collocata». Così Consiglio di Stato, Sez. VI, 22.3.2010, n. 1637.

[51] T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 12 maggio 2021, n. 5583.

[52] T.A.R. Napoli, Sez, II, 19.6.2024, n. 3835.

[53] In questi termini, Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2016, n. 1800. Similmente si cfr. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 12 maggio 2021, n. 5583.

[54] S. AMOROSINO, op. cit., p. 26.

[55] In tema di pianificazione, in generale, si cfr. P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, 4, p. 592; S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 171 ss.; F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018; A. BARONE, *Pianificazione urbanistica e principio di proporzionalità*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e*

Da ciò ne consegue l'interpretazione secondo cui: «*ai fini dell'esercizio della facoltà di riacquisto per la mancata attivazione del progetto industriale, non appare rilevante se l'area fosse stata ceduta dal Consorzio o dall'originario proprietario. Quello che conta è che l'area fosse inclusa nel piano di sviluppo industriale*»[56].

Conseguentemente, si sostiene che l'eventuale assenza di previa dichiarazione di pubblica utilità sia del tutto inconferente atteso che l'inclusione delle aree oggetto di riacquisto all'interno del piano regolatore comporta: «*ex lege dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste*»[57], legittimando la procedura di riacquisto[58].

Da ciò ne deriva, com'è stato evidenziato[59], che l'interpretazione volta a negare la facoltà di riacquisto delle aree, laddove queste siano state acquistate da terzi e non dal Consorzio, troverebbe applicazione esclusivamente nell'ipotesi in cui l'area oggetto della procedura ablatoria non sia stata mai interessata dalla pianificazione consortile[60] e, conseguentemente, alcuna procedura espropriativa sia stata attivata.

Tuttavia, l'esegesi della giurisprudenza appena rappresentata potrebbe trovare un limite in relazione alla durata dei piani consortili.

Sul punto, infatti, va evidenziato come l'art. 52 del D.P.R. 218/1978[61] ha specificato

---

contenuti della pianificazione territoriale, Atti del IV Convegno nazionale AIDU, Milano, 2001, pp. 303 e ss.; P. L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 453 e ss.; S. BACCARINI, *Governo del territorio e valori costituzionali*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2014, 6, p. 43; G. SORICELLI, *Il "governo del territorio": nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, 6, pp. 662 e ss.

[56] Così T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I, 12 maggio 2021, n. 5583.

[57] In questi termini T.A.R. Napoli, Sez, II, 19.6.2024, n. 3835.

[58] In tal senso è stato rilevato che: «*il procedimento disciplinato dall'art. 63 … ha natura espropriativa; tuttavia la sua articolazione ha una struttura del tutto particolare. Infatti, la fase espropriativa, rivolta nel senso più tradizionale a soggetti terzi, rispetta pienamente le garanzie procedimentali di cui al d.P.R. n. 327 del 2001, … Invero, l'inclusione di un'area nel piano regolatore territoriale ed il suo conseguente assoggettamento a vincolo per la realizzazione di un insediamento ASI comportano ex lege dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste, facendo quindi sorgere, in capo al Consorzio, i poteri esecutivi in ordine al procedimento espropriativo*». Così Consiglio di stato, Sez. IV, 7.2.2012, n. 664.

[59] S. AMOROSINO, op. cit., p. 27.

[60] Sul punto è stato chiarito come: «*tale facoltà s'inserisce in un disegno più ampio che vede l'acquisto del diritto di proprietà dell'area da parte dell'imprenditore come momento esecutivo di una scelta che prende corpo al momento dell'adozione del piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale consortile, che delimita i nuclei di industrializzazione affidati alla competenza dei vari Consorzi. Consorzi, i quali possono promuovere nelle aree di competenza le relative espropriazioni, non solo per realizzare le infrastrutture, ma anche " allo scopo di rivenderli o cederli in locazione per l'impianto di nuovi stabilimenti industriali e di pertinenze connesse, " (articolo 53, comma 7, del D P.R. n. 218 del 6 marzo 1978, di approvazione del Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno)*». Così Consiglio di Stato, Sez. VI, 22.3.2010, n. 1637. In relazione alla ricostruzione sistematica dei diversi livelli di pianificazione si cfr. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, 2022, pp. 17 e ss.

[61] In particolare, secondo l'art. 52 del T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno: «Agli effetti del primo e penultimo comma del successivo art. 53 i vincoli di destinazione previsti dai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale hanno efficacia per la durata di dieci anni a decorrere dalla data del provvedimento di approvazione. I piani la cui data di approvazione risalga ad oltre un decennio dalla data del 15 gennaio 1978 hanno efficacia fino ad un triennio successivo alla predetta data; quelli approvati da meno di un decennio conservano efficacia per un decennio o comunque per un periodo non inferiore al triennio successivo alla stessa data».

ISSN 2036-7821

come i piani in oggetto, redatti a cura dei Consorzi ed approvati dagli organi regionali, abbiano una durata decennale e, laddove il piano risalga ad oltre un decennio dall'entrata in vigore del D.P.R. in parola, è ammessa esclusivamente una proroga triennale.

A tal proposito, è stato rilevato come le opere comprese all'interno dei piani regolatori consortili rivestono, per effetto dell'art. 53 del D.P.R. 218/1974, la qualifica di opere di pubblica utilità urgenti ed indifferibili e, pertanto, l'approvazione del piano comporta *ab origine* la preminenza dell'interesse pubblico su quello privato.

Tale carattere, tuttavia, non può essere indeterminato[62] e la durata temporale prevista dall'art. 52 del D.P.R. in parola non può neppure essere prorogata *ex lege*[63].

In particolare, sul punto è intervenuta la Corte costituzionale[64], che ha rilevato l'incostituzionalità d'alcune leggi regionali che, surrettiziamente, hanno stabilito una proroga dei piani consortili a partire dall'approvazione e delle relative disposizioni regionali.

La Corte, sotto tale profilo, ha contestato la legittimità del rinnovo automatico dei piani in oggetto atteso che, come noto, la *ratio* della pianificazione territoriale trova il suo presupposto sulla valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, valutazione assente nel caso di imposizione *ex lege* della proroga.

Conseguentemente, le aree che insistono nei piani, ancorché scaduti, sarebbero suscettibili di procedimenti ablatori che comprimerebbero i diritti di proprietà dei privati in assenza della procedura di legge all'uopo prevista per l'apposizione dei vincoli sul territorio.

Secondo la Corte, infatti, la reviviscenza dei piani industriali: «*prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari, comporterebbe l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, che si troverebbero travolti da un vincolo imposto dalla legge*».

Viceversa, si sostiene[65] che nell'ipotesi in cui il vincolo preordinato all'esproprio sia decaduto per i limiti temporali previsti dalla norma richiamata, occorrerà rifarsi ai

---

[62] Del resto, è pacifico che: «*i terreni compresi nei predetti piani sono, pertanto, vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste; tuttavia, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perché in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo: per tale ragione, con l'introduzione dell'art 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale*». Così Consiglio di Stato, 5199/2007.

[63] In tema di divieto di proroga, è stato affermato che: «*ipotizzarsi anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, la quale per sua stessa natura si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (C.G.A., 25.1.1990 n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto*». Così Consiglio di Stato, 5199/2007. In generale, per quanto attiene la reiterazione dei vincoli espropriativi si cfr. G. SCIULLO, *La reiterazione dei vincoli a contenuto espropriativo: conferme e novità per le garanzie dei destinatari*, in *Urb. App.*, 2012, 11, pp. 1156 e ss.

[64] In particolare, ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale n. 243/2011.

[65] S. PERONGINI, op. cit., p. 2080.

ISSN 2036-7821

principi generali in tema di espropriazioni[66], a meno di una rinnovata programmazione territoriale.

Sotto tale profilo, pertanto, sarà necessario procedere all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio[67], assicurando al privato le garanzie partecipative, acquisendo, pertanto, valore imprescindibile la comunicazione di avvio del procedimento[68].

In particolare, la giurisprudenza ha precisato la necessità del rispetto delle garanzie procedimentali, che devono assistere l'esercizio del potere di recupero ai sensi dell'art. 63 della legge n. 448/1998, affermando che: «*la comunicazione di avvio del procedimento e la relativa partecipazione del privato al procedimento stesso vanno viste come strumento di partecipazione collaborativa diretta ad arricchire l'istruttoria procedimentale*»[69].

Allo stesso tempo, tuttavia, è stato chiarito che si possa prescindere dalle garanzie in oggetto nelle ipotesi in cui la partecipazione: «*non presenta concretamente prospettive di vantaggio all'interno dell'iter procedimentale teso a creare un provvedimento finale completo ed esaustivo che tiene conto di tutte le molteplici sfaccettature ed interessi della situazione concreta*»[70].

Conseguentemente, secondo tale impostazione, la partecipazione e, in ogni caso,

---

[66] La posizione in oggetto sembrerebbe essere stata abbracciata dalla giurisprudenza che, distinguendo l'ipotesi di esproprio di area inserita all'interno del piano consortile rispetto ad un'area che sia al di fuori della stessa, ha affermato che: «*da ciò discende la manifesta infondatezza della questione di legittimità per violazione dell'art. 42 Cost. e della CEDU, ché siffatta potestà ablatoria è da intendersi peculiare perché ad utilità pubblica predefinita, non già basata su norma speciale. Infatti, la facoltà di riacquisto concerne sì la proprietà «… delle aree cedute PER intraprese industriali o artigianali…» (dunque, d'ogni area ceduta e che sia strumentale all'attività d'impresa), ma pur sempre «… nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi… (ed alle) … condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi…». Il Consorzio può dunque riacquisire, con detta procedura ed alle condizioni colà previste, solo le aree inserite nel proprio piano di sviluppo, in ogni altro caso dovendosi applicare la procedura ordinaria ex DPR 8 giugno 2001 n. 327*». Così Consiglio di Stato, Sez. IV, 5.5.2016, n. 1800.

[67] In generale sul tema si cfr. A. CLINI, *Vincolo preordinato all'esproprio e incapacità imprenditoriale del privato a realizzare l'opera pubblica*, in *Urb. App.*, 2009, 11, 1361 ss.; R. ARTARIA, *I vincoli preordinati all'esproprio, secondo la Cassazione*, in *Urb. App.*, 2017, 2, pp. 210 e ss.; per quanto attiene i vincoli relativi ai beni culturali si cfr. F. GAMBARDELLA, *Il vincolo indiretto di inedificabilità assoluta nella tutela dei beni culturali, tra proporzionalità e indennizzo*, in *Nuove Autonomie*, 2016, 3, pp. 437 e ss.

[68] In tema di partecipazione, è stato evidenziato come possa parlarsi di una polifunzionalità della partecipazione. In particolare: «*l'individuazione di tre possibili funzioni della partecipazione, d'altronde, altro non è che il riflesso di tre diversi modi di intendere il procedimento amministrativo nel suo complesso (procedimento/contraddittorio,procedimento/istruzione,procedimento/collaborazione)*». Così F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. COGNETTI (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 249. In generale sul tema si cfr., senza pretesa di esaustività, M. COCCONI, *La partecipazione agli attività amministrativa generale*, Padova, 2010; E. GIARDINO, *Partecipazione al procedimento*, in R. TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Milano, 2000; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti*), Napoli, 1996.

[69] Così T.A.R. Sardegna-Cagliari, Sez. II, 31.1.2018, n. 55.

[70] T.A.R. Sardegna-Cagliari, Sez. II, 31.1.2018, n. 55, relativa all'ipotesi in cui il Consorzio ha correttamente invitato, mediante comunicazione di avvio del procedimento, il privato a presentare entro un predefinito termine, osservazioni successivamente valutate negativamente dall'ente pubblico.

ISSN 2036-7821

l'onere motivazionale in capo al Consorzio, permetterà al privato di comprendere la presenza dei presupposti di cui all'art. 63, nonché la preminenza dell'interesse pubblico rappresentato dallo sviluppo industriale dell'area.

7. Il prezzo e la tutela dei terzi creditori.

Ulteriore profilo attiene alla quantificazione del prezzo del riacquisto.

Sul punto, l'art. 63, co. 3, afferma che il Consorzio dovrà 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*».

Il successivo comma, inoltre, stabilisce che il riacquisto potrà essere esercitato anche in pendenza di procedure concorsuali.

Sul primo aspetto, merita un approfondimento la questione relativa al prezzo totale da corrispondere alla luce dei contributi pubblici versati al privato.

Accedendo alla tesi, maggioritaria, che prevede la facoltà di riacquisto indipendentemente dalla precedente proprietà pubblica e/o privata[71], ne consegue che necessariamente il Consorzio dovrà valutare le spese sostenute dal privato per la compravendita delle aree, attualizzate al prezzo di mercato corrente, discostandosi la materia in oggetto dalle procedure espropriative di cui al T.U. espropri[72].

Quest'ultima normativa, infatti, legittima l'acquisizione al patrimonio pubblico mediante indennizzo[73] al proprietario[74], da calcolarsi in base al valore venale del bene

[71] S. AMOROSINO, op. cit., p. 29.

[72] In tema di indennizzo ai sensi della normativa espropri, ed in relazione al percorso interpretativo della giurisprudenza costituzionale ed europea, si cfr. G. MANFREDI, *Acquisizione sanante, ottemperanza, indennità (Nota a Cass. civ., sez. un., 15 ottobre 2020, n. 22374*, in *Giur. it.*, 2021, pp. 1431 e ss F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *I beni privati e il potere pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, (a cura di) G. DELLA CANANEA e M. DUGATO, Napoli, 2007; V. DOMENICHELLI, *Occupazione espropriativa, comportamenti e giudice amministrativo (una storia italiana)*, in *Dir. proc. amm*., 2005, pp. 852 e ss.; E. BARILÀ, *Indennità di espropriazione per le aree edificabili: il punto sulla giurisprudenza, tra passato e presente*, in *Urb. app*., 2014, 5, pp. 507 e ss.; G. MORBIDELLI, *L'acquisizione sanante tra Consulta, Strasburgo, Palazzo Spada, Palazzaccio: fine (o quasi) degli incidenti di percorso*, in *Giur. cost*., 2015, 2343 ss; V. CARBONE, *L'appropriazione di un bene privato per la realizzazione di un'opera pubblica è un illecito permanente*, in *Corr. giur*., 2016, 4, pp. 498 e ss.

[73] Sul punto si cfr. M. COMPORTI, *La giusta indennità espropriativa tra giurisprudenza europea e giurisprudenza italiana*, in *Riv. giur. ed*., 2007, 2, pp. 37 e ss.; F. G. SCOCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, in *Dir. amm*., 2006, 3, p. 519; D. SORACE, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. disc. pubbl*., VI, 1991, pp. 193 e ss.; F. MANGANARO, *L'indennità di espropriazione tra Corte Costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Astrid On Line*, 2008; M. L. MADDALENA, *La disciplina della espropriazione per pubblica utilità nei principali paesi europei, alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con particolare riferimento alla questione della c.d. espropriazione di fatto*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, 2, p. 617 e ss.

[74] Occorre, a tal proposito, evidenziare come, a livello generale, la disciplina relativa al riconoscimento dell'indennizzo in capo al privato espropriato è effetto, oltre che dell'art. 42 Cost., anche della normativa comunitaria tra cui l'art. 1 del Primo protocollo addizionale CEDU e l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che, come rilevato: «non opera un riferimento alla 'causa di pubblico interesse', ma 'ai motivi di interesse generale' e vincola la legittimità dell'espropriazione non a un generico indennizzo, ma a una 'giusta indennità».

ISSN 2036-7821

e non al riconoscimento dell'eventuale costo sostenuto dal privato per l'acquisto delle aree.
Inoltre, la norma in commento stabilisce che il prezzo di riacquisto dovrà, comunque, tenere conto dei contributi pubblici erogati in favore del privato, scomputando tale voce dal costo totale.
In altri termini, e in relazione agli impianti, la giurisprudenza ha riconosciuto che nel computo dei contributi vadano inserite anche le spese relative, oltre che per la realizzazione dello stabilimento, i macchinari e, comunque, per quei beni necessari al funzionamento dell'impianto[75].
Tale ricostruzione, com'è stato osservato[76] tende a tutelare la finanza pubblica, ricomprendendo la totalità dei contributi erogati in favore del privato, fermo restando che il Consorzio, come evidenziato recentemente[77], avrà l'onere di indicare puntualmente le singole voci di contributi pubblici concessi, determinate in modo non meccanicistico da un soggetto terzo (il perito nominato dal Tribunale) al fine di salvaguardare le garanzie necessarie per la determinazione della somma complessiva da corrispondere[78].
Se, pertanto, la questione relativa al computo dei contributi non trova momenti di tensione a livello pretorio, occorre rilevare come vi siano diverse interpretazioni in ordine al successivo co. 4 relativo alla possibilità di esercitare il potere in oggetto in presenza di procedure concorsuali.
Ciò è effetto dell'ingerenza della scelta pubblica di operare il riacquisto nei confronti delle decisioni a tutela dei creditori della società sottoposta a procedura fallimentare che impatta, ovviamente, sulla massa dei creditori della società stessa.
In tale contesto, una posizione estremamente restrittiva[79] ha chiarito che la facoltà di esercitare il potere di riacquisto si colloca su di un: «*piano gerarchicamente superiore a quello del rispetto della "par condicio" dei creditori nell'ambito della procedura fallimentare in corso*»[80].
La tesi in commento, in particolare, muove da un duplice presupposto. Da una parte, occorre rilevare, nuovamente, come l'interesse dei terzi creditori receda rispetto alla

---

Così V. BRIGANTE, *Il procedimento espropriativo per pubblica utilità: questioni tradizionali e problemi attuali*, in A. CONTIERI (a cura di), *Argomenti di diritto amministrativo*, Napoli, 2022, p. 160.

[75] In questi termini T.A.R. Campania-Napoli, Sez. III, Ord. N. 2312/2006.

[76] Così S. AMOROSINO, op. cit. p. 30.

[77] Consiglio di Stato, Sez. IV, 28.8.2024, n. 7269. La medesima pronuncia aggiunge che: «*in questo contesto la determinazione dei contributi pubblici è una componente dell'onere - ricadente nella fase pubblicistica - che deve soddisfare il Consorzio ai fini del riacquisto e proprio per questo necessita di una imparziale determinazione*».

[78] Non può essere trascurato che la determinazione dei contributi non è meccanica ma deve essere svolta da un organo specialistico attesi i criteri di rivalutazione da applicare e quindi una soluzione diversa rispetto a quella del Consulente tecnico d'ufficio nominato dal Tribunale non offrirebbe le necessarie garanzie - anche di imparzialità - ai fini della determinazione del *quantum* complessivamente inteso.

[79] S. AMOROSINO, op. cit. p. 31.

[80] In questi termini Cons. Stato, Sez. VI, 22.3.2010, n. 1637.

ISSN 2036-7821

ratio della disciplina, la quale intende legittimare il riacquisto al fine di perseguire l'interesse pubblico alla promozione dei processi di crescita dell'economia nazionale[81].
Dall'altra, i creditori potranno eventualmente aggredire il patrimonio sociale a seguito del pagamento del prezzo versato da parte del Consorzio per la riacquisizione dell'area e/o dell'impianto.
Anche sotto tale profilo, pertanto, sembrerebbe emergere una lettura orientata a valorizzare l'intenzione del legislatore che, a monte, ha operato un bilanciamento[82] degli interessi coinvolti, ciò comportando un evidente onere motivazionale scarno in capo al Consorzio.
Viceversa, si sostiene[83] che se un consorzio decidesse di esercitare il potere in oggetto durante una procedura concorsuale (come un fallimento o una ristrutturazione aziendale), ciò potrebbe essere considerata come un'ingerenza o un'interferenza nelle decisioni prese dagli organi responsabili della procedura concorsuale (ad esempio, il curatore fallimentare o il tribunale).
In altre parole, il consorzio potrebbe ostacolare o influenzare negativamente le decisioni relative alla continuazione dell'attività dell'impresa coinvolta nella procedura concorsuale[84].
Pertanto, il presupposto di tale ingerenza deve necessariamente essere rappresentato da una situazione di crisi aziendale che il Consorzio dovrà puntualmente indicare, dimostrando la rispondenza all'interesse pubblico e motivando in ordine al bilanciamento tra l'interesse pubblico e privato, soprattutto in considerazione dei diritti dei creditori coinvolti.

8. Conclusioni.

Alla luce delle osservazioni appena proposte, e provando a dare una cornice sistematica alla disciplina in oggetto, resta da chiarire la natura del procedimento in oggetto ascrivibile agli atti aventi natura ablatoria[85] e, alla luce di ciò, il grado di tutela in favore del privato.
Sul punto, in dottrina è stato evidenziato come il procedimento in oggetto ha un effetto privativo di un diritto reale altrui (proprietà dell'area e/o stabilimento), che

[81] Così Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.10.2021, n. 7251.
[82] A livello generale, occorre evidenziare come in dottrina si sia sostenuto che «*l'analisi degli effetti prodotti sulla proprietà privata dall'ampia categoria delle prescrizioni conformative del territorio inducono a ritenere che il legislatore – sia statale che regionale – appare restio a dettare precise prescrizioni e limiti contenutistici per la definizione dei poteri amministrativi lasciando quindi all'amplissima discrezionalità della p.a. la scelta di quando e come procedere a dare attuazione a scelte di pianificazione pur già effettuate ma inattuate*», così P. Urbani, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, p. 144.
[83] Consiglio di Stato, Sez. IV, 30.3.2020, n. 2169.
[84] In questi termini Consiglio di Stato, Sez. IV, 30.3.2020, n. 2169.
[85] Per quanto attiene la categoria degli atti in oggetto si cfr. L. AZZENA, *L'espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino, 2021.

ISSN 2036-7821

verrebbe traslato in capo ad altro soggetto.
In altri termini, si tratterebbe di un'acquisizione coattiva che, incidendo profondamente nella sfera giuridica del privato espropriato, richiederebbe pertanto il ricorso ai principi generali in materia di espropri e, conseguentemente, la dichiarazione di pubblica utilità, all'atto della deliberazione di riacquisto ad opera del Consorzio, nonché un onere motivazionale rafforzato e, in ogni caso, le garanzie di partecipazione al procedimento[86].
Viceversa, si sostiene che il procedimento in oggetto dovrebbe essere classificato tra quelli ablatori reali, poiché l'obiettivo principale risiede nel recupero dell'area per l'uso produttivo, sottraendola a chi la detiene inutilizzata, indipendentemente dalla loro identità o dal modo in cui sono diventati proprietari o detentori.
Il trasferimento forzoso è dunque finalizzato all'interesse pubblico di riutilizzare un compendio immobiliare già idoneo per nuove attività industriali o produttive.
In tale contesto, pertanto, si tratterebbe non di una acquisizione coattiva ma di un trasferimento coattivo[87], che non richiederebbe la presenza delle garanzie procedimentali previste in materia di espropri in via generale.
Sul punto, anche recentemente, la giurisprudenza ha sottolineato la natura ablatoria della procedura che comporta un potere autoritativo in capo al Consorzio di disporre la: «*risoluzione del contratto ed il riacquisto dei beni venduti al privato per mancata realizzazione del programma industriale*»[88].
La norma, infatti, conferisce ai consorzi un diritto potestativo di natura pubblica, che si manifesta in un'azione di recupero del bene per ripristinarne la destinazione istituzionale, che riveste carattere *latu sensu* espropriativo, incidendo sul diritto di proprietà del privato.
Conseguentemente, si può evidenziare come l'effetto traslativo della proprietà, comune alla procedura di cui all'art. 63 e alle disposizioni in ordine alle procedure espropriative in generale, impongono di valutare la disciplina in oggetto coerentemente alle garanzie che l'ordinamento pone in favore della proprietà privata.
Alla luce di quanto appena esposto, pertanto, la procedura in commento ha sì una natura traslativa, come del resto tutte le procedure espropriative prevedono, ma come evidenziato nei paragrafi precedenti, ciò non può comportare l'affievolimento delle garanzie generali in capo ai privati.
Conseguentemente, la facoltà di riacquisto non può essere applicata, indiscriminatamente, basandosi soltanto sul presupposto normativo, ma deve, al contrario, garantire al privato espropriato la possibilità di conoscere le intenzioni del soggetto espropriante attraverso la comunicazione di avvio del procedimento, nonché di intervenire durante lo stesso. Ciò consente al privato di esplicitare i motivi

[86] S. PERONGINI, op. cit. p. 2076 e ss.
[87] S. AMOROSINO, op. cit., p. 30.
[88] In questi termini Consiglio di Stato, Sez. IV, 28.8.2024, n. 7269.

ISSN 2036-7821

che hanno comportato l'interruzione dell'attività economica, elementi che dovranno essere valutati e considerati nel provvedimento di riacquisto mediante un'adeguata motivazione[89].

[89] Così da far ricomprendere la procedura in oggetto nell'alveo di quel giusto procedimento espropriativo auspicato in dottrina per il quale risulta necessario riconoscere una «*garanzia di piena ed efficace partecipazione del privato al procedimento amministrativo*», così F. SAITTA, *Verso un "giusto" procedimento espropriativo*, in *Dir. amm.*, 2013, 4, p. 627.

ISSN 2036-7821