



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 462 del 2017, proposto da
TRISSOLBIA S.r.l. in Liquidazione, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giommara Uggias, con domicilio
eletto presso lo studio Silvio Pinna in Cagliari, via San Lucifero n. 65;

contro

CONSORZIO INDUSTRIALE PROVINCIALE NORD EST SARDEGNA-
GALLURA-CIPNES, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Benedetto Ballero, con domicilio eletto presso
il suo studio in Cagliari, corso Vittorio Emanuele 76;

***per l'accertamento (nell'ambito della giurisdizione esclusiva ex art. 133, comma
1, lett. a), sub 2) e lett. f) c.p.a.):***

- della *nullità* dell'atto convenzionale d'obbligo stipulato in data 21.1.2010 fra la
società Trissolbia s.r.l. ed il Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna –
Gallura (CIPNES) con cui la ricorrente si obbligava a corrispondere al Consorzio la
somma di €254.052 a titolo di rimborso spese per le realizzate o realizzande opere

di urbanizzazione e di realizzazione delle “infrastrutture primarie” riferite all’area nella quale era stata concordata la realizzazione dell’insediamento produttivo (entro 4 anni);

*e, per l’effetto, per la condanna del CIPNES all’integrale restituzione della predetta somma di € 254.052 corrisposta, ritiene la ricorrente indebitamente, in esecuzione dell'atto convenzionale d'obbligo del 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente era proprietaria di un ampio compendio immobiliare sito all’interno dell’agglomerato industriale di Olbia e ricadente nell’ambito del Piano Regolatore Industriale del Consorzio Provinciale Nord Est Sardegna - Gallura - CIPNES, che aveva assoggettato l’area in questione a vincolo espropriativo.

In data 21 gennaio 2010 la ricorrente, al fine di evitare l’espropriazione, stipulava con il CIPNES un “*atto convenzionale d’obbligo in luogo di espropriazione immobile per p.u. ex art. 11 L. 241/90*”.

Con tale atto Trissolbia si impegnava a realizzare uno stabilimento produttivo nel settore commerciale e terziario (art. 1), entro 48 mesi, previa acquisizione, dal Comune di Olbia del titolo edilizio, entro quattro mesi dalla stipula dell’accordo.

La società si obbligava all’ultimazione delle opere e all’avvio dell’esercizio dell’attività entro quattro anni dal rilascio del citato provvedimento autorizzatorio (art. 2).

In sede di Accordo veniva individuato, nello specifico, il riconoscimento, in favore del Consorzio di *“un credito pecuniario pari ad euro 10 al mq. dell’area oggetto dell’intervento edificatorio di cui al progetto sopra specificato di complessivi mq. 21.171, oltre IVA.*

Tale pagamento costituiva *“corrispettivo/rimborso” delle spese che il Consorzio avrebbe dovuto sostenere per la realizzazione delle infrastrutture primarie (prevalentemente di natura viaria), necessarie per l’utilizzazione edificatoria del terreno.* L’importo dovuto era stato quantificato con la stima effettuata dall’ufficio tecnico consortile, applicando i parametri contenuti nella delibera del C.C. n. 26 del 21.7.2005 in tema di determinazione degli oneri di urbanizzazione dovuti per l’ottenimento del permesso ad edificare.

All’art. 5 dell’Accordo la ditta *“dichiara di accettare incondizionatamente”* la quantificazione effettuata e concordata .

Il CIPNES, in sede di Accordo ex art. 11 L. 241/1990, si impegnava a *sospendere* ogni attività connessa all’attuazione del vincolo espropriativo derivante dal Piano Regolatore Industriale (art. 4) e a realizzare, con la somma ricevuta dalla ricorrente, le opere di urbanizzazione primaria contemplate all’art. 5 della Convenzione del 21 gennaio 2010.

Nella specie tale somma era stata quantificata in euro 211.710, oltre IVA, per complessivi euro 254.052.

A distanza di circa 6 mesi, il 27 luglio 2010, il Suap del Comune di Olbia rilasciava a Trissolbia il permesso di costruire.

Tale titolo abilitativo è decaduto il 27 luglio 2011, a causa del mancato inizio dei lavori da parte di Trissolbia nel termine di legge (un anno dal rilascio del titolo ex art. 15 D.P.R. n. 380/2001).

La società aveva già effettuato a favore del Consorzio, a titolo di oneri di urbanizzazione connessi all’esecuzione di *opere consortili* prevalentemente stradali (in adempimento dell’obbligazione scaturente dall’atto d’obbligo) i seguenti pagamenti:

- 21.170, 83, oltre IVA, in data 22.1.2010;
- 42.341,67, oltre IVA, in data 21.2.2010;
- 25.000,00, oltre IVA, in data 23.11.2010;
- 123.197,50, oltre IVA, in data 7.7.2011.

Sotto altro profilo, la ricorrente aveva, inoltre, corrisposto al Comune di Olbia, in data 17 novembre 2009, l'importo di euro 101.503,05, a titolo diverso, quale acconto rispetto alla complessiva somma di euro 540.763,39, dovuta all'Amministrazione comunale a titolo di "oneri di urbanizzazione" (per le opere infrastrutturali *di competenza del Comune*) e costo di costruzione, in relazione al citato permesso di costruire.

L'Ente consortile, preso atto della decadenza del permesso di costruire, comunicava alla Trissolbia, in data 30 gennaio 2015 l'avvio del procedimento di espropriazione. Con l'odierno ricorso, depositato il 23 giugno 2017, la ricorrente ha formulato le seguenti istanze:

- accertamento della *nullità* dell'atto convenzionale d'obbligo stipulato il 21 gennaio 2010 con il CIPNES, col il quale la società si obbligava a corrispondere al Consorzio la somma di euro 254.052 a titolo di rimborso spese per le realizzate o realizzande opere di urbanizzazione;
- conseguentemente la condanna del CIPNES alla *restituzione* della predetta somma di euro 254.052 , oltre interessi e rivalutazione monetaria;
- o, in via subordinata, la condanna del CIPNES al pagamento in favore della ricorrente della somma di euro 254.052, oltre interessi e rivalutazione monetaria, ai sensi dell'art. 2033 c.c. o, in subordine, dell'art. 2041 c.c., in ragione della decadenza del provvedimento autorizzatorio;
- o, in via ulteriormente subordinata, la condanna del CIPNES al pagamento in favore della ricorrente della somma di euro 203.241,60 (pari all'80% della somma versata), oltre interessi e rivalutazione monetaria, ai sensi dell'art. 15 del Regolamento per l'assegnazione delle aree industriali del CIPNES, in

considerazione della mancata realizzazione dei progetti approvati.

Si è costituito in giudizio il Consorzio intimato sostenendo (essenzialmente) la fondatezza della pretesa limitatamente all'80% della somma in contestazione, affermando che il Consorzio l'avrebbe "*a breve corrisposta, al netto delle ulteriori somme dovute ad altro titolo dalla ricorrente al CIPNES*". Per l'ulteriore parte di somme richieste, ha concluso, invece, per il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

All'udienza del 9 ottobre 2019, dopo discussione, la causa è stata trattenuta a decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe la società Trissolbia s.r.l. ha chiesto, in via principale, l'accertamento e la declaratoria della "*nullità*" dell'atto convenzionale d'obbligo stipulato, in luogo di espropriazione, con il CIPNES in data 21 gennaio 2010 e, conseguentemente, la condanna del Consorzio alla restituzione della somma di euro 254.052 corrisposta in esecuzione della predetta convenzione a titolo di "*rimborso delle spese da sostenersi da parte del Consorzio per la realizzazione delle infrastrutture primarie prevalentemente di natura viaria necessarie per l'utilizzazione edificatoria del terreno*" di proprietà della ricorrente (cfr. art. 5 dell'atto convenzionale d'obbligo).

Secondo la prospettazione di parte ricorrente la nullità dell'atto convenzionale d'obbligo deriverebbe dall'assenza in capo al CIPNES del potere di richiedere la corresponsione in proprio favore di importi a titolo di "*oneri di urbanizzazione specifici*" (per opere che il Consorzio si assumeva l'obbligo di realizzare in via diretta).

Secondo la società tale profilo sarebbe idoneo ad integrare la causa di nullità, sia ai sensi dell'art. 21 septies della legge n. 241/1990 per "*difetto assoluto di attribuzione*" (nel caso in cui si aderisca alla tesi di qualificazione in termini

pubblicistici degli accordi tra P.A. e privati), sia ai sensi dell'art. 1418 c.c., cioè contrasto con "norme imperative" (laddove tali accordi debbano essere qualificati come contratti), ravvisato dalla ricorrente nello stesso difetto di attribuzione.

Trissolbia ritiene che nessuna legge imporrebbe al proprietario di un terreno da edificare, sito all'interno dell'agglomerato industriale, l'obbligo di corrispondere al Consorzio un contributo relativo agli oneri di urbanizzazione primaria per la realizzazione (diretta) di opere consortili.

Contributo che, ai sensi dell'art. 16, D.P.R. n. 380/2001, andrebbe pagato al Comune, per il rilascio del permesso di costruire.

Ad avviso della ricorrente un tale obbligo dovrebbe trovare causa e fondamento nella legge, unica fonte costituzionalmente deputata all'individuazione delle "prestazioni patrimoniali" che possono essere imposte ai privati (art. 23 Cost.).

Il suddetto obbligo non potrebbe legittimamente discendere:

-né dall'art. 15 del Regolamento consortile per l'assegnazione e lo sfruttamento produttivo delle aree e degli altri immobili siti nell'agglomerato industriale di Olbia, ai sensi del quale "Tutti coloro che, in possesso dei requisiti professionali prescritti, preventivamente all'inizio del procedimento di espropriazione, intendono realizzare, sulla base di atto d'obbligo già in uso presso il C.P.S.I.O. regolante i tempi e le modalità di attuazione dell'investimento, legittime intraprese produttive sulla base di progettazione esecutiva completa ritualmente depositata su suoli e immobili di loro proprietà o di provenienza non del C.P.S.I.O. *sono tenuti a corrispondere al Consorzio un importo a titolo di rimborso delle spese effettuate per le urbanizzazioni conferenti l'agibilità del lotto realizzate ad onere del Consorzio medesimo...*";

-né dalle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Industriale del CIPNES, peraltro richiamate nella premessa dell'atto convenzionale d'obbligo, le quali prescrivono ai proprietari di lotti industriali "che intendano realizzare legittime intraprese produttive su suoli e immobili di loro proprietà, non acquistati dal Consorzio, e comunque assoggettati alla disciplina vincolistica del Piano

Regolatore Industriale, la stipula di atto d'obbligo verso il Consorzio e *contestuale corresponsione di una somma di denaro a titolo di rimborso delle spese effettuate e di quelle occorrenti per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione conferenti l'agibilità edificatoria del terreno medesimo, realizzande e realizzate a cura del Consorzio...*" (v. premessa dell'atto convenzionale d'obbligo, ove si richiamano le N.T.A.).

Nel ricorso si evidenzia, inoltre, che sarebbe inapplicabile alla Trissolbia la Deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Olbia n. 41 del 5 maggio 2011, la quale prevedeva il pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria direttamente in favore del CIPNES. Tale delibera (che sarebbe efficace solo pro futuro) non sarebbe comunque rilevante in quanto adottata successivamente alla stipula dell'Accordo. Inoltre tale delibera sarebbe ancora non operativa, in quanto la sua efficacia era stata espressamente subordinata alla comunicazione al Comune, da parte del Consorzio, delle modalità di versamento degli oneri (adempimento che non sarebbe stato ancora compiuto).

Per contro, la difesa dell'Amministrazione, in ordine alla eccepita carenza di potere del CIPNES, osserva come il Consorzio fosse pienamente legittimato a stipulare Accordi ex art. 11 legge 241/1990.

L'esistenza di tale potere discendeva dalle specifiche previsioni normative che attribuiscono ai Consorzi industriali sia la potestà di espropriare per <inutilizzo> delle aree ricadenti nell'ambito territoriale di rispettiva competenza, sia la possibilità-doverosità di realizzare le opere infrastrutturali necessarie per lo sviluppo industriale dei terreni ricadenti nel perimetro.

Il Collegio ritiene che occorre distinguere le pretese formulate in ricorso, in quanto il *petitum* è solo per una parte fondato.

A)La domanda di restituzione "*integrale*" delle somme versate in sede di Accordo è stata proposta dalla ricorrente come istanza principale.

La richiesta, in questi termini di *quantum*, non è fondata.

Nell'Accordo che disciplinava i rapporti il corrispettivo era stato specificamente contemplato in termini di "*rimborso spese*" per le opere che il Consorzio si assumeva in concreto di realizzare, per rendere l'area idonea al concreto utilizzo (realizzazione funzionale dell'immobile).

La Convenzione stipulata fra le parti il 21 gennaio 2010 ha natura "*sostitutiva del procedimento espropriativo*" ed è valida ed efficace. Essa non è viziata da nullità in quanto non è ravvisabile la denunciata "carezza di potere" del Consorzio in riferimento al suo diritto alla percezione di somme per la realizzazione, in autonomia, delle opere di urbanizzazione in aree ricomprese nel territorio di sua competenza.

Che il CIPNES sia il "legittimo percettore" di tali somme (e che fosse, dunque, legittimato a richiederne, alla stipula dell'atto convenzionale, la corresponsione) emerge da una lettura sistematica delle disposizioni, di rango sia primario che regolamentare, che disciplinano le funzioni e le prerogative dei Consorzi industriali.

Sotto il primo profilo, l'art. 3, comma 3, della L. R. n. 10/2008 demanda ai Consorzi industriali, nell'ambito delle aree ad essi affidate, "*la progettazione e la realizzazione di opere di urbanizzazione, infrastrutture e servizi, nonché di spazi pubblici destinati ad attività collettive*" (art. 2, comma 1, lett. a), richiamato dall'art. 3 cit.), nonché, più in generale, "*tutte le altre funzioni previste dalla legge finalizzate a favorire lo sviluppo e la valorizzazione delle imprese industriali*".

In questo senso, la disposizione citata si pone in chiara e legittima continuità con la normativa nazionale in materia, la quale, fin dall'istituzione dei Consorzi, ha attribuito agli stessi la competenza ad assumere (in proprio) ogni iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona, ivi compresa la predisposizione e la gestione delle opere di attrezzatura della zona industriale (art. 50 D.P.R. n. 218/1978).

Sul piano delle fonti secondarie viene in rilievo l'art. 15 del Regolamento consortile (peraltro non autonomamente impugnato dalla ricorrente, la quale si

limita ad affermarne incidentalmente la sua “nullità”), il quale dispone che *“Tutti coloro che, in possesso dei requisiti professionali prescritti, preventivamente all’inizio del procedimento di espropriazione, intendono realizzare, sulla base di atto d’obbligo già in uso presso il C.P.S.I.O. regolante i tempi e le modalità di attuazione dell’investimento, legittime intraprese produttive sulla base di progettazione esecutiva completa ritualmente depositata su suoli e immobili di loro proprietà o di provenienza non del C.P.S.I.O. sono tenuti a corrispondere al Consorzio un importo a titolo di rimborso delle spese effettuate per le urbanizzazioni conferenti l’agibilità del lotto realizzate ad onere del Consorzio medesimo sulla base di perizia stimativa redatta da perito gradito ad entrambe le parti”*.

In sostanza la fattispecie in esame è meramente attuativa della normativa primaria e regolamentare, specialistica e di settore (riservata ai Consorzi industriali).

L’obbligo di corresponsione/rimborso , da parte degli operatori commerciali-industriali, degli oneri correlati ad opere infrastrutturali realizzate direttamente dal CIPNES rappresenta un corollario, necessitato, rapportato alla sussistente “competenza” di progettazione e realizzazione di opere di urbanizzazione, infrastrutture e servizi, da eseguirsi all’interno del perimetro consortile.

Ciò significa che la competenza specialistica, attribuita per legge, ai Consorzi, per la realizzazione delle infrastrutture, implica, quale imprescindibile effetto, la spettanza all’ente pubblico delle *quote* correlate ai costi delle opere progettate e realizzate (per infrastrutturare il lotto), così come correttamente riportate e quantificate nell’ambito dello stesso Accordo stipulato con il proprietario nel 2010.

Ne consegue che, sussistendo <disposizione pattizia>, in esecuzione ed applicativa delle norme legislative e regolamentari citate di attribuzione del potere, la scelta del privato di accettare, in sede di Convenzione, “oneri e onori”, non può essere, successivamente, posta in dubbio e censurata , a distanza di anni, con istanze di nullità del contratto per violazione di norme imperative (in realtà non rinvenibili).

Sul punto sussiste piena coincidenza fra contenuto dell' *“atto d'obbligo-Accordo/Convenzione”*, da un lato, e N.T.A. del Piano Regolatore Industriale e disposizioni di Regolamento, dall'altro.

Per altro profilo, la domanda di restituzione dell' *“intera somma”* nemmeno può trovare accoglimento in ragione della intervenuta decadenza del titolo edilizio per effetto del mancato inizio dei lavori entro il termine previsto.

L'orientamento giurisprudenziale che ammette tale diritto alla restituzione per opere edilizie non realizzate e non realizzabili dal privato per intervenuta *“decadenza”* del permesso di costruire afferisce ad ipotesi proprie della disciplina *“ordinaria”* riferibile al T.U. edilizia n. 380/2001.

Ma se è vero che al mancato utilizzo (totale o parziale) del titolo edificatorio segua l'obbligo per l'Amministrazione comunale di restituire al privato le somme da questi corrisposte a titolo di contributo per *“oneri di urbanizzazione e costo di costruzione”*, correlati alla costruzione che avrebbe realizzato, è anche vero che tale interpretazione deve essere circoscritta a concessioni riferite ad opere edilizie che fanno sorgere una *“facoltà”* per il privato, ma non anche uno specifico *“obbligo”*, dettagliatamente disciplinato (ed accettato dalle parti con la norma pattizia) che caratterizza l'Accordo convenzionale a prestazioni obbligatorie corrispettive.

Nell'ambito, cioè, di una disciplina normativa e regolamentare *“speciale”*, attuato con il contratto.

Nel caso in esame la *“possibilità”* di realizzare l'intervento è maturata a seguito di un Accordo sostitutivo, stipulato ex art. 11 della L. 241/1990, che disciplina obblighi e prestazioni di entrambe le parti. Comprese quelle economiche, le quali, per loro <speciale caratterizzazione>, sono ritagliate in modo corrispondente alle superiori previsioni che delineano, anche, le modalità di restituzione somme versate, in caso di mancato esecuzione dell'intervento, per inadempimento ingiustificato del privato.

Obblighi, diritti e prestazioni sono soggette alla disciplina *“speciale”*, riservata ai Consorzi industriali.

In tale contesto, la realizzazione dell'opera edilizia privata si inserisce nell'ambito di uno strumento giuridico para-pubblicistico.

Il fine ultimo risulta disciplinato e mediato dalle disposizioni attinenti la peculiare fattispecie, sia per quanto attiene la definizione degli obblighi e dei diritti, sia per quanto attiene gli effetti di eventuali "*inadempimenti*".

Da ciò consegue che l' <inadempimento> delle obbligazioni assunte dal privato si connota in termine peculiare e autonomo. Con il determinarsi degli effetti giuridici scaturenti dalla previsione in contratto di una penale, applicabile in caso di inadempienti, non giustificati, da parte del privato, con omessa attuazione, in concreto, dell'intervento che era stato previsto, nell'ambito del perimetro del Consorzio industriale, entro termini decadenziali.

Nella particolare fattispecie in esame Trissolbia non era titolare, a seguito della stipula dell'Accordo, di una mera "*facoltà*" di sfruttamento del titolo edilizio, ma aveva un vero e proprio "*obbligo*" di edificare, discendente dalla Convenzione stipulata, in piena libertà, con il CIPNES (in modo da evitare l'esproprio dell'area di proprietà).

La mancata realizzazione dell'insediamento produttivo, senza giustificato motivo, da parte dell'odierna ricorrente integra, dunque, l'applicazione inevitabile della <CAPARRA PENITENZIALE> (come testualmente si esprime l'art. 15 del Regolamento, e l'accordo sostitutivo ne costituisce attuazione), con conseguente sussistenza del diritto al rimborso limitato all'80% di quanto versato in Accordo al CIPNES.

La violazione contrattuale (omesso intervento immobiliare) determina l'applicazione della prevista decurtazione del 20% sulle somme versate, disciplinata dal Consorzio sia a livello regolamentare, sia a livello contrattuale-Accordo, con "trattenuta" della quota di un quinto, correlata al mancato adempimento nei termini qualificati "essenziali".

Del resto l'inadempimento (integrale e ingiustificato) ha creato un evidente danno

alla parte pubblica.

Non rientrava, cioè, nella “*disponibilità*” della Trissolbia la decisione di eseguire o meno l’intervento edilizio (assentito con il permesso di costruire), che era stato contemplato, come specifico “*obbligo*” nell’Atto convenzione, nel rispetto di termini perentori.

Il privato assume l’obbligo di realizzare l’intervento nel tempo previsto sia nel caso di “concessione di area”, con assegnazione da parte del Consorzio (previo eventuale esproprio), sia quando l’intervento viene programmato e definito in area già di proprietà del privato (come in questo caso, con Accordo sostitutivo) . In entrambe le ipotesi con la medesima finalità di realizzazione, entro un arco temporale predeterminato di un impianto produttivo (scopo del Consorzio, con la valorizzazione delle aree).

La mancata realizzazione dell’intervento determina, in entrambi i casi, la trattenuta di una quota delle somme versate, previste in Accordo. E, nel secondo caso, anche la perdita dell’area con attivazione del procedimento di espropriazione, da parte del Consorzio.

Il privato inadempiente non avrà titolo al rimborso intero delle somme versate per urbanizzazioni, ma solo all’80%, con applicazione della penale prevista nella Convenzione (e quantificata specificamente, con chiarezza, sia nel Regolamento, sia nel contratto).

Si deve tener conto, nella definizione della “causa” della penale, che il Consorzio ha subito un danno certo da omessa realizzazione dell’ immobile e da mancata valorizzazione dell’area, entro i tempi pattuiti.

Nel caso di specie il titolo edilizio costituiva una fase essenziale preliminare ed una componente imprescindibile (per consentire la costruzione), ma la gestione del più ampio rapporto veniva definita nell’ambito della specifica regolazione pattizia, fra le parti, in ordine agli effetti scaturenti dalla mancata realizzazione dell’intervento (stabilimento industriale-commerciale), per inadempimento non giustificato.

B) Fondata è, invece, la pretesa subordinata al “rimborso del (solo) 80%” degli importi versati, a titolo di costi per la realizzazione, da parte del Consorzio stesso, delle opere di urbanizzazione (prevalentemente stradali).

In riferimento al *quantum* dovuto per la restituzione delle somme versate al Consorzio, in attuazione dell’Atto d’obbligo, occorre sviluppare alcune precisazioni.

Preliminarmente si evidenzia che CIPNES, in sede processuale (anche se non si rinviengono sul punto atti formali), ha affermato la spettanza del diritto alla restituzione dell’80% delle somme versate, con riconoscimento del debito, per tale quota.

Ma trattandosi di pretesa non soddisfatta, in concreto, occorre analizzare comunque la fattispecie giuridica.

Il Collegio evidenzia che in materia di “*restituzione*” di somme versate a titolo di oneri di urbanizzazione diversa è la disciplina applicabile fra classici oneri “*ordinari*”, dovuti al Comune, e quelli “*speciali*”, dovuti al Consorzio, assoggettati a norme “*ad hoc*”, in caso di commesso , ingiustificato, <*inadempimento*> agli obblighi assunti in sede di Accordo-Convenzione, stipulato con il Consorzio. E l’accordo contiene previsioni, in caso di mancato rispetto delle pattuizioni, tipiche di un regime, propriamente contrattuale, di responsabilità civile (unitamente al profilo, congiunto, della decadenza del titolo.

Nella specie:

*mentre per gli oneri di urbanizzazione (classici-ordinari) che, nel caso in esame, sono stati pagati il 17 novembre 2009 da Trissolbia al Comune (euro 101.503, in acconto sulla somma totale di 540.763 euro), è applicabile il principio (ai sensi degli artt 2033 e 2041 c.c.) della <*restituzione integrale*> alla società, da parte dell’Amministrazione comunale (che, tra l’altro , non è neppure “parte” dell’Accordo);

*invece, nei rapporti fra Trissolbia e CIPNES, autonomamente disciplinati all’Atto-

contratto del 2010 (sostitutivo di provvedimento amministrativo), con definizione dei rispettivi “*diritti e obblighi*”, deve trovare applicazione la regolamentazione contemplata dall’art. 15 del Regolamento consortile e delle NTA presupposte (emanate nel quadro legislativo “specialistico”, regionale e nazionale succitato, attinente i Consorzi), di cui il contratto costituisce attuazione .

In particolare l’art. 15 del Regolamento consortile, nel disciplinare la fattispecie che si è concretizzata nel caso oggetto del presente giudizio, si esprime con chiarezza affermando che: *“Qualora i progetti non conseguano nei termini essenziali stabiliti dalla Concessione Edilizia, oppure nel caso di rinuncia alla realizzazione dei progetti approvati, il rimborso per le infrastrutturazioni sarà restituito ai rinunciatari nella misura dell’80%, rappresentando l’altro 20% il rimborso forfettario dovuto al Consorzio per le spese all’uopo sostenute MEDIANTE APPLICAZIONE DI <CAPARRA PENITENZIALE>; resta ovviamente impregiudicata per il C.P.S.I.O. la prerogativa espropriativa del lotto non utilizzato”*.

Alla luce della mancata realizzazione dello stabilimento, nei termini, senza giustificato motivo, Trissolbia ha titolo ad ottenere dal Consorzio (solo) la restituzione dell’80% di quanto pagato (euro 203.241,60) per la realizzazione (da parte dell’ente consortile) delle necessarie opere di urbanizzazione e di infrastrutturazione dell’area oggetto di intervento.

Opere che, sono state realizzate dal Consorzio, ma , per gli effetti contrattuali, sono andate a beneficio del soggetto (terzo) che è subentrato nell’utilizzo del bene a fini commerciali (nel rispetto di altro Atto convenzionale).

La prevista decurtazione del 20% sulle somme versate, disciplinata dal Consorzio a livello regolamentare , veniva, specificatamente configurata e applicata, quale <CAPARRA PENITENZIALE> (come testualmente si esprime l’art. 15 del Regolamento, e l’accordo sostitutivo ne costituisce attuazione), con conseguente sussistenza del diritto di percezione del CIPNES, sotto forma di “trattenuta” al mancato adempimento nei termini “essenziali”.

L'art. 1386 c.c., che disciplina sotto il profilo civilistico l'istituto della caparra penitenziale, deve ritenersi senz'altro applicabile nel caso di specie (in combinato disposto), in ragione dell'esplicito richiamo, compiuto dall'art. 11 della legge 241/90, ai principi operanti in ambito di obbligazioni e contratti.

L'art. 11 riguarda propriamente gli "Accordi sostitutivi", come è quello stipulato dal Consorzio in materia di sfruttamento di aree industriali in luogo dell'attivazione del procedimento espropriativo.

L'art. 1386 c.c. contempla la caparra penitenziale quale "*corrispettivo del recesso*", pienamente equiparabile all'inadempimento/rinuncia.

La trattenuta è stata specificamente contemplata, pattuita e accettata, in sede contrattuale, dalla società Trissolbia.

Nel caso di specie la sostanziale rinuncia all'esecuzione dell'intervento, da parte del privato, costituisce inadempimento di un Accordo pubblico-privato, con doverosa applicabilità di tutte le clausole ivi contenute e delle norme regolamentari richiamate all'art. 2.

In definitiva, in parziale accoglimento del ricorso, deve essere riconosciuto alla società ricorrente il diritto alla restituzione della somma, ma limitatamente all'80%, pari ad euro 203.241,60, dell'importo versato per oneri di urbanizzazione da realizzarsi a cura del Consorzio nel suo perimento industriale.

E ciò in diretta applicazione del Regolamento consortile per l'assegnazione delle aree industriali del CIPNES, che disciplina la mancata realizzazione del progetto approvato; in particolare con l'art. 15, rubricato "*Rimborso spese per infrastrutturazione*", che, al comma 3°, prevede l'applicazione della caparra penitenziale.

Per quanto attiene la richiesta di rivalutazione ed interessi si rammenta che la disposizione "concordata" in sede di Accordo (con richiamo dell'art. 15 Reg.) non prevedeva la spettanza di ulteriori somme (accessorie) nell'ipotesi di restituzione (di una parte) delle somme.

Trattasi di previsione che va applicata integralmente, compresa la scelta assunta di contemplare, in caso di restituzione (conseguente all'inadempimento del privato), solo del capitale.

Anch'essa va inquadrata , quindi, come “peculiare disciplina del rapporto” pubblico-privato e, trattandosi di diritti disponibili (accessori interessi-rivalutazione monetaria) l'avverarsi della condizione risolutiva per mancato rispetto (globale) dell'esecuzione dell'intervento, entro i termini “essenziali” determina il maturarsi degli effetti pecuniari specificamente contemplati nell'Accordo, concordati fra le parti , con piena accettazione.

Nella fattispecie in esame il privato non ha realizzato nulla , se non l'acquisizione di un titolo edilizio, poi decaduto per inerzia ingiustificata della società Trissolbia.

Con le conseguenti ricadute propriamente contrattuali.

Le spese di giudizio seguono la (prevalente) soccombenza , posto che alla volontà espressa dal Consorzio, in sede processuale (di pagamento dell'80%), non è scaturita l'emanazione di atti formali di riconoscimento e di pagamento delle somme dovute alla società ricorrente (80% del capitale versato).

P.Q.M.

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

accerta il diritto della ricorrente ad ottenere, in applicazione dell'art. 15 del Regolamento, il pagamento della somma di euro 203.241,60 , pari all'80% del capitale versato al Consorzio (in esecuzione dell'art. 5 dell'Accordo, che ne prevedeva la rateazione), riferito alla realizzazione, in autonomia, di opere consortili di infrastrutturazione del lotto.

Condanna il Consorzio intimato al pagamento, parziale, delle spese del giudizio in favore della ricorrente, che liquida nella complessiva somma di €2000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Grazia Flaim

IL PRESIDENTE

Francesco Scano

IL SEGRETARIO