

STUDIO LEGALE AVV MARCO GIARDETTI

00195 ROMA - Piazza Giuseppe Mazzini 27
Tel.: 06.45.42.61.70 – Fax: 06.45.42.84.72 - Cell: 392.36.42.134
marco@studiogiardetti.it; marcogiardetti@ordineavvocatiroma.org
P.IVA 09818901002 - C.F.: GRDMRC79D09H501F

Avv. Marco GIARDETTI

Avv. Maria Rosaria Lidia PORZIO
Avv. Alessandro GIARDETTI
Avv. Paola VENTRESCA
Avv. Linda PORZIO

Roma, 25 agosto 2020

via mail
(info@arapabruzzo.it)
(giuseppe.savini@arapabruzzo.it)
(antonio.sutti@arapabruzzo.it)

Spett.le
**AZIENDA REGIONALE DELLE
AREE PRODUTTIVE**
Via Nazionale SS 602 km 51 + 355
65012 – Villanova di Cepagatti (PE)

OGGETTO: TRASFERIBILITÀ DI OPERE PUBBLICHE AI SENSI DELLA LEGGE REGIONE ABRUZZO N. 3/1993

Spett.le ARAP,

è stato richiesto allo scrivente Studio Legale di redigere un parere circa la possibilità di alienare in via diretta un bene immobile, trasferito al Consorzio in indirizzo da parte della Regione Abruzzo ai sensi della Legge n. 3 dell'8 gennaio 1993.

In particolare, da quanto descrittomi verbalmente in sede di incontro del 20 agosto u.s., trattasi di un bene immobile (attualmente fatiscente ed inutilizzabile secondo la sua originaria destinazione) insistente su un terreno di proprietà dell'ARAP, la cui potenziale complessiva alienazione potrebbe portare all'ingresso di un nuovo operatore economico industriale con conseguente aumento occupazionale dell'area e del territorio.

*** **

A) REQUISITO DI TRASFERIMENTO DEL BENE DA REGIONE AD ARAP

A tal proposito è quindi necessario ed opportuno analizzare la suddetta norma di legge regionale.

In particolare in virtù dell'art. 1 "*Fermo restando quanto previsto dalla L.R. 10 gennaio 1986, n. 2, per gli interventi pubblici realizzati e collaudati dalla Cassa per il Mezzogiorno*

assegnati alla Regione ai sensi del D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, le opere pubbliche realizzate in tutto o in parte con finanziamenti erogati alla Regione Abruzzo a valere sui fondi dell'agenzia per il Mezzogiorno, su quelli Fio e della Comunità economica europea nonché su quelli derivanti da leggi dello Stato, sono trasferite in proprietà all'Ente concessionario ove per questo rivestano carattere strumentale rispetto all'esercizio delle funzioni esercitate. Al trasferimento si provvede con decreto del Presidente della Giunta regionale, nello stato di fatto e di diritto quale risulta dagli atti di collaudo approvati secondo la normativa vigente.

2. Qualora un particolare interesse generale lo renda necessario, il trasferimento può essere disposto anche a favore di Ente Pubblico, territoriale o non, diverso da quello di cui al comma precedente, ivi compresi i Consorzi di Comuni costituiti ai sensi dell'art. 5 della L.R. 8 settembre 1988, n. 74, in tal caso all'individuazione dell'Ente destinatario ed al successivo trasferimento, si provvede, previo parere vincolante della competente Commissione consiliare”.

Pertanto **requisito primario** per poter procedere all’alienazione del bene immobile pervenuto al Consorzio è che:

- a) lo stesso sia stato realizzato in tutto od in parte con finanziamenti erogati dalla Regione Abruzzo;
- b) tale **opera risulti strumentale all’esercizio delle funzioni esercitate dal Consorzio stesso, cui il bene viene alienato.**

In particolare, rimettendo all’ARAP la verifica del requisito sub a) che precede, con riguardo invece **al requisito sub b)** l’art. 3 dello Statuto ARAP prevede che:

- ARAP può provvedere ad acquisire aree e fabbricati dismessi “anche (e quindi non solo n.d.r.) tramite procedura di esproprio per ragioni di pubblica utilità”. Pertanto viene legittimata l’acquisizione dei beni anche attraverso altre forme diverse dall’esproprio per pubblica utilità quali, quindi, quella ex Legge Regionale Abruzzo n. 3 del 1993;
- ARAP può vendere le citate aree e fabbricati ad imprese private.

Le operazioni che precedono **sono dirette al fine e funzione**, che è quello proprio dei Consorzi di Sviluppo Industriale, ossia “*la creazione, lo sviluppo, la valorizzazione e la salvaguardia delle aree produttive regionali*” (art. 2 Statuto).

Si può quindi ritenere che l’alienazione da parte di ARAP di beni immobili (terreni e fabbricati) di sua proprietà ad imprese terze non fa altro che realizzare il duplice obiettivo, definibile “circolare”:

- di consentire ad una impresa terza di insediarsi sul territorio abruzzese, **sviluppando quindi l'industrializzazione dello stesso**;
- di **aumentare in tal modo i livelli occupazionali del territorio**;
- di consentire **attraverso la vendita di detti beni, di incamerare in via continuativa da parte delle imprese, i canoni per la gestione dei servizi essenziali** delle strutture alienate (accessibilità, viabilità, approvvigionamento idrico, verde, cartellonistica, segnaletica e pubblica illuminazione), dei servizi ambientali e ICT delle stesse (gestione ambientale, gestione energetica, trattamento rifiuti, banda larga e trasmissione data), nonché dei servizi innovativi (logistica integrata e servizi immateriali);
- attraverso i suddetti canoni finanziare le attività dell'ARAP che saranno sempre dirette allo sviluppo industriale delle aree produttive abruzzesi e quindi per una finalità di pubblica utilità.

Pertanto, in generale, attraverso il descritto meccanismo **l'ARAP realizza la finalità pubblica ad esso propria**, ossia la valorizzazione e lo sviluppo industriale delle aree produttive abruzzesi, consentendo al contempo di non limitare l'introito alla vendita del bene ma a perpetuarlo nel tempo attraverso l'incameramento di somme che tale alienazione genera.

Non v'è dubbio quindi che:

- **l'opera pubblica trasferita da parte della Regione Abruzzo, risulti strumentale all'esercizio delle funzioni esercitate dal Consorzio** nel momento in cui quest'ultimo compie sulla stessa o attraverso la stessa tutte le attività previste dal proprio Statuto e quindi anche quelle di alienazione e di conseguente introito dei canoni;
- l'alienazione ad una impresa terza da parte dell'ARAP di un bene immobile allo stesso trasferito dalla Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 1 Legge Regionale Abruzzo n. 3/1993, affinché l'impresa stessa stessa vi si installi, realizza il tassello finale e necessario proprio delle funzioni del Consorzio di Sviluppo Industriale in quanto **in tal modo viene consentito l'esercizio della finalità primaria del Consorzio ossia lo sviluppo industriale dell'area produttiva abruzzese**.

*** **

B) ALIENABILITÀ IN VIA DIRETTA DEL BENE

Appurato quanto precede è ora necessario verificare **se in concreto il bene in discussione sia alienabile dall'ARAP in via diretta sulla base di quanto previsto dall'art. 2bis della suddetta legge.**

E' opportuno quindi prendere conoscenza del testo di tale articolo il quale prevede: *“1. Le opere trasferite ai sensi della presente legge, ove non diversamente disposto nelle rispettive leggi di finanziamento e fermi restando i vincoli ivi previsti, **non possono essere alienate e conservano il vincolo di destinazione originaria per dieci anni dalla data del loro collaudo.***

*2. L'utilizzazione delle opere per l'esercizio di altre funzioni d'interesse pubblico, diverse da quella originaria, può essere autorizzata dal Consiglio regionale, su istanza motivata dell'Ente titolare, in casi di comprovata inutilizzabilità parziale o totale delle opere stesse secondo l'originaria destinazione. L'utilizzazione difforme dalla destinazione originaria in assenza della suddetta autorizzazione comporta la revoca della titolarità delle opere stesse. **Decorso il periodo di cui al comma 1, l'Ente titolare delle opere che risultino inutilizzabili secondo le finalità originarie può disporre direttamente una diversa destinazione pubblica.***

3. Ove le opere non risultino necessarie e funzionali per alcuna finalità pubblica, il Consiglio regionale, su istanza motivata dell'Ente titolare, può autorizzarne la trasformazione patrimoniale ai fini dell'alienazione o di diverse forme di gestione economica. La Regione ha comunque diritto di preferenza in ordine all'eventuale utilizzazione delle opere stesse per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali o di altre attività di rilevante interesse pubblico.

4. I proventi derivanti dall'eventuale alienazione o da diverse forme di gestione economica delle opere vengono ripartiti in eguale misura tra l'Ente titolare e la Regione Abruzzo e devono essere utilizzati per la realizzazione di investimenti. Tale disposizione si applica anche ai rapporti già in essere dalla data di entrata in vigore della presente legge.”.

L'articolo in questione sembrerebbe **ancorare al decorso di dieci anni dal collaudo ed alla proprietà da parte del Consorzio**, sia l'alienabilità di un'opera trasferita ai sensi della legge in discussione che la conservazione del vincolo di destinazione originario impresso sul bene.

In buona sostanza, il legislatore regionale **nel trasferire la proprietà** del bene senza costi in capo all'ARAP, sembra richiedere allo stesso per un periodo di dieci anni dal collaudo dell'opera **di non alienarlo e di mantenerne la destinazione originaria.**

Sulla **alienabilità in astratto del bene**, sebbene la norma presenti non pochi profili di vaghezza, sembrano deporre diversi elementi quali:

- a) il comma 5 dell'art. 1 Legge Regionale Abruzzo n. 3 del 1993 in virtù del quale *“I soggetti concessionari o comunque incaricati dell'esecuzione delle opere sono tenuti*

a curarne la manutenzione **fino al trasferimento delle stesse**”, presupponendosi quindi l’alienabilità del bene;

- b) il comma 6 dell’art. 1 Legge Regionale Abruzzo n. 3 del 1993 in virtù del quale *“La disposizione di cui al primo comma si estende ai beni pervenuti alla Regione ai sensi degli artt. 113 e seguenti del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, **con facoltà di alienazione dei beni stessi, previa autorizzazione della Regione se trasferiti agli enti locali, nel caso in cui i beni medesimi risultino inutilizzabili per l’esercizio delle funzioni rispettivamente della Regione e degli enti locali destinatari. I proventi dell’alienazione, iscritti in contabilità speciale, sono finalizzati a interventi di pubblico interesse, sono finalizzati a interventi di pubblico interesse, con preferenza per la funzione corrispondente a quella alla quale il bene era destinato**”*. In tal caso si ammette una alienabilità previa autorizzazione della Regione solo nel caso in cui il bene sia stato trasferito ad enti locali, implicitamente deducendosi che laddove il bene non sia trasferito ad enti locali, ma a soggetti diversi come i Consorzi di Sviluppo Industriale non sarà necessario un intervento regionale;
- c) il principio generale secondo cui un **vincolo di generale inalienabilità deve essere espressamente previsto per legge primaria**, secondo anche l’insegnamento della Suprema Corte di Cassazione in virtù del quale: *“La Corte capitolina ha rilevato l’inesistenza di una norma di carattere primario alla base della clausola di inalienabilità e del tutto irrilevanti risultano, di conseguenza, le argomentazioni del ricorrente [...]. In difetto di una norma di legge che disponga il vincolo di temporanea inalienabilità, nonchè le conseguenze in relazione al suo mancato rispetto, non è dato, nell’attuale Ordinamento pubblico, al Comune di disporre con propria delibera un vincolo avente natura reale opponibile ai terzi e, non già, solamente ai diretti acquirenti, quale clausola di natura strettamente contrattuale.”* (Cass. Civile, sentenza n. 15069/2018);
- d) il combinato disposto dei commi 1, 2 e 3 dell’art. 2bis della Legge Regionale Abruzzo n. 3/1993 in commento, dai quali emerge come a fronte del suddetto termine di dieci anni è prevista:
- la **possibilità in capo al Consorzio titolare del bene di dare allo stesso in via diretta una diversa destinazione pubblica** (comma 2), laddove dopo dieci anni dal collaudo lo stesso sia inutilizzabile per le finalità originarie. Ebbene in tal caso, laddove sia un Consorzio di Sviluppo Industriale ad essere proprietario del bene, **la destinazione pubblica dello stesso sarà insita nelle funzioni ed obiettivi propri dei citati Consorzi per raggiungere i quali, sia per legge che per Statuto, è consentito procedere alla vendita del bene**;

- l'intervento della Regione, solo nel caso il bene non risulti più dotato di finalità pubblica ed in tal caso anche senza il rispetto del termine decennale. Ne consegue che, laddove invece il bene sia ancora dotato di finalità pubblica, l'intervento della Regione non sarebbe necessario e l'ente potrebbe procedere alla alienazione del bene in via diretta.

Pertanto, verificata la data del collaudo e trascorsi dieci anni dalla data dello stesso, l'ARAP, già proprietaria del bene ai sensi dell'art. 1 Legge Regionale Abruzzo n. 3/1993, potrà disporre una diversa destinazione pubblica del bene rispetto a quella originaria, qualora lo stesso risulti inutilizzabile per tali fini. E pertanto **potrà disporre che il bene in oggetto assuma la destinazione pubblica di sviluppo delle aree produttive della Regione Abruzzo**, destinazione che potrà esser raggiunta anche attraverso la vendita dello stesso.

Pertanto **se la legge consente al Consorzio di attribuire una diversa destinazione pubblica al bene, appare implicito che debba consentire allo stesso di poter realizzare la stessa attraverso gli strumenti previsti da legge e Statuto**, tra cui l'alienazione. Non fosse così, il comma 2 dell'art. 2bis non sarebbe applicabile ai Consorzi di Sviluppo Industriale

Inoltre appare indubitabile come sia insita nella natura stessa dei Consorzi di Sviluppo Industriale possedere beni immobili la cui finalità pubblica è data proprio dal poter essere alienati ad imprese terze per favorire lo sviluppo produttivo del territorio al contempo percependo canoni dalle stesse per i servizi forniti, da reinvestire nelle finalità pubbliche suddette.

In poche parole, **non potrebbe esistere un bene di proprietà di un Consorzio di Sviluppo Industriale privo di finalità pubblica** atteso che, nel momento in cui lo stesso entra nel patrimonio consortile, deve obbligatoriamente essere destinato ai fini pubblici suddetti.

E ciò sembra trovare conferma nella giurisprudenza amministrativa di legittimità secondo cui: *“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”* (Consiglio di Stato, sentenza n. 664/2012).

Pertanto, trascorsi dieci anni dalla data del collaudo, purchè il bene presenti una finalità pubblica e lo stesso risulti inutilizzabile secondo la finalità originaria, si potrà procedere con l'alienazione dello stesso.

*** **

In ultima analisi quindi laddove siano trascorsi dieci anni dal collaudo del bene, può dirsi che un bene di proprietà ARAP **possieda una destinazione pubblica tale da consentire**

l'applicazione del comma 2bis dell'art. 2 L.R. Abruzzo n. 3/1993? La risposta non può, ad avviso di chi scrive, che essere positiva se si tiene conto del fatto che:

- proprio l'alienazione dei beni immobili rappresenta una delle finalità proprie dell'ARAP;
- tale finalità è senza dubbio da definirsi pubblica e quindi nel pubblico interesse della collettività atteso che la finalità istituzionale dell'ARAP è quello di valorizzare le aree produttive regionali abruzzesi *“in coerenza con la programmazione regionale”* secondo quanto previsto dalla Legge n. 23/2011 istitutiva dell'ente;
- lo stesso ARAP, così come tutti i Consorzi di Sviluppo Industriali, previsti dall'art. 50 DPR 218/1975, è **titolare della potestà di esproprio per pubblica utilità di quei beni immobili necessari per il raggiungimento dei fini propri** dello stesso, automaticamente riconoscendo come l'attività dei Consorzi di tale tipologia, sebbene enti pubblici economici, sia volta anche alla realizzazione dell'interesse pubblico e quindi con finalità pubbliche, quali lo sviluppo delle aree produttive regionali.

Proprio tale ultimo è profilo da tenere in fondamentale considerazione in ragione del fatto che se proprio il DPR n. 218/75, che è alla base della Legge Regionale Abruzzo n. 3/1993, prevede la possibilità per i Consorzi di Sviluppo Industriale di espropriare per pubblica utilità i beni necessari per il raggiungimento dei propri fini, allora vuol dire che:

- l'ARAP mira a raggiungere una finalità pubblica, in tal modo giustificando nello stesso momento la facoltà di dare al bene, trascorsi dieci anni dal collaudo, destinazione pubblica diversa da quella originaria e propria di Statuto, nonché ottenere addirittura la proprietà dello stesso in via forzata ricorrendo alla procedura di esproprio;
- l'ARAP potrebbe addirittura procedere all'esproprio dei beni trasferiti dalla Regione Abruzzo ai sensi della legge regionale in commento proprio al fine di raggiungere le finalità tipiche per le quali è stato costituito, circostanza questa che giustifica implicitamente l'alienabilità del bene in via diretta altrimenti contrastandosi anche con il DPR 218/1975 alla base proprio della Legge Regionale n. 3 del 1993.

Peraltro proprio l'art. 50 del DPR n. 218/78, alla base della Legge Regionale Abruzzo n. 3/1993 prevede che *“I Consorzi possono assumere ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona.”*. Pertanto proprio nell'ambito delle misure relative alle opere derivanti dalla Cassa del Mezzogiorno, poi trasferite dalla Regione ai Consorzi, viene **previsto un amplissimo diritto di questi ultimi in termini di azioni esperibili per il raggiungimento delle proprie finalità pubbliche**. Tra queste, nel rispetto delle prescrizioni di cui al combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 2bis L.R. Abruzzo n.

3/1993, vi è anche la vendita del bene in quanto prevista dalla Legge Regione Abruzzo n. 23/2011 nonché dallo Statuto ARAP.

*** **

In ragione di tutto quanto precede si ritiene che:

- la proprietà del bene in capo ad ARAP;
- il decorso di dieci anni dal collaudo del bene in oggetto;
- la perdita della destinazione originaria del bene,

generino in capo all'ARAP la facoltà di procedere alla vendita del bene, attraverso idonee procedure, rappresentando la stessa il mezzo attraverso cui raggiungere quella destinazione pubblica (sviluppo industriale aree produttive abruzzesi) che il comma 2 dell'art. 2bis L.R. Abruzzo 3/1993 consente di assegnare preventivamente e direttamente al bene stesso da parte dell'ARAP proprietario.

*** **

Si rimane a disposizione per qualsivoglia chiarimento dovesse occorrere e si inviano cordiali saluti.

Avv. Marco Giardetti

