

**TRIBUNALE DI CATANZARO
SECONDA SEZIONE CIVILE**

Il Giudice, dott.ssa Carmen Ranieli,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 8 giugno 2023, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento *ex artt.* 700, 670 e 671 c.p.c. recante il n. 1363-1/2023 R.G.A.C., pendente

TRA

MASSIMO (c.f. _____) e **PASQUALE** (c.f. _____)
elettivamente domiciliati in Reggio Calabria,

_____ , giusta procura in calce al
ricorso

-RICORRENTI-**E**

**CORAP – CONSORZIO REGIONALE PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITÀ
PRODUTTIVE IN LIQUIDAZIONE COATTA AMMINISTRATIVA** (c.f. 82006160798), in
persona del Commissario Liquidatore e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente
domiciliato in Catanzaro, presso la Cittadella Regionale c/o Dipartimento Sviluppo Economico,
Lavoro, Formazione e Politiche Sociali, località Germaneto, rappresentato e difeso, anche
disgiuntamente, dagli _____ , giusta provvedimento di
conferimento di incarico nonché procura in calce alla memoria di costituzione

-RESISTENTE-**OSSERVA E RILEVA**

1. I germani Massimo e Pasquale _____ hanno incardinato dinanzi all'intestato Tribunale
Ordinario un giudizio di accertamento negativo nei confronti del CORAP – Consorzio Regionale
per lo Sviluppo delle Attività Produttive In Liquidazione Coatta Amministrativa (di seguito,
“Corap”), chiedendo di *“accertare che nulla è dovuto dagli odierni attori al CORAP, a titolo di
oneri economici di qualsiasi specie, per la cessione alla Sunprime Generation s.r.l. del diritto di
superficie dei fondi di loro proprietà, ricadenti nell'area di sviluppo industriale del Comune di
Rosarno, previa eventuale disapplicazione, se necessaria, ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge 20
marzo 1865, n. 2248, all. E, del «Regolamento per la localizzazione delle attività produttive, la
cessione e l'uso dei suoli e dei fabbricati», approvato dal CORAP con decreto n. 59 dell'8 luglio
2021, delle «Linee Guida alla installazione di impianti fotovoltaici nelle Aree di Sviluppo
Industriale della Calabria», approvate con decreto n. 5 dell'8 febbraio 2022, e della nota del 13
aprile 2022 che ha quantificato le somme pretese dal Consorzio”*.

Con ricorso cautelare proposto in corso di causa, i medesimi attori hanno chiesto *“che l'Ill.mo
Tribunale Civile di Catanzaro voglia, con decreto inaudita altera parte, disporre in via d'urgenza,
ai sensi dell'art. 700 c.p.c., la sospensione del «Regolamento per la localizzazione delle attività
produttive, la cessione e l'uso dei suoli e dei fabbricati», approvato dal CORAP con decreto n. 59*





dell'8 luglio 2021, delle «Linee Guida alla installazione di impianti fotovoltaici nelle Aree di Sviluppo Industriale della Calabria», approvate con decreto n. 5 dell'8 febbraio 2022, e della nota del 13 aprile 2022 che ha quantificato le somme pretese dal Consorzio. Subordinatamente, chiedono che sia disposto il sequestro giudiziario delle somme che dovessero essere eventualmente corrisposte dalla Sunprime Generation s.r.l. al CORAP, ovvero che le stesse siano sottoposte a sequestro conservativo.”.

Costitutosi in giudizio, il Corap ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito in favore del giudice amministrativo, che, ai sensi dell'art. 133, comma primo, lett. f) c.p.a., ha giurisdizione esclusiva in ordine a tutte le controversie in cui si faccia questione - come nel caso di specie - su aspetti strettamente correlati all'“uso del territorio”. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso per insussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

All'udienza del 8.06.2023, svoltasi a trattazione scritta, le parti hanno depositato note ex art. 127-ter c.p.c., con cui hanno reiterato le rispettive domande, eccezioni e conclusioni, prendendo posizione sulle reciproche contestazioni.

2. Ciò posto, il ricorso è inammissibile, aparendo fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario a decidere la presente controversia.

La Corte regolatrice della giurisdizione ha statuito che, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione compiuta dalle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale tali fatti costituiscono manifestazione (Cass. civ., Sez. un., 22 giugno 2017, n. 15635).

I ricorrenti sono proprietari di immobili ricadenti nell'area di sviluppo industriale denominata “Gioia Tauro – Rosarno – San Ferdinando”, la cui gestione è di competenza del Corap e hanno stipulato con la Sunprime Generation s.r.l. un contratto di opzione per la costituzione di un diritto di superficie sui menzionati terreni finalizzato alla realizzazione di un impianto fotovoltaico.

Il “Regolamento per la localizzazione delle attività produttive, la cessione e l'uso dei suoli e dei fabbricati” (di seguito, “Regolamento Asi” o solo “Regolamento”), approvato dal Corap con decreto n. 59 del 08.07.2021 in sostituzione del precedente risalente al 2017, impone - all'art. 9 - a chiunque abbia interesse all'assegnazione di un suolo e/o di altro immobile o intenda ottenere l'assenso a realizzare attività produttive o altre a queste connesse, l'obbligo di richiedere al Corap un apposito nullaosta. Nel caso - come quello di specie - in cui l'insediamento industriale sia da realizzarsi su aree che l'impresa intende acquisire in diritto di superficie, il nullaosta consortile dovrà essere richiesto prima della stipula del contratto e sia il cedente che il cessionario sono tenuti in via solidale a corrispondere al Corap “una somma pari al 5% del prezzo del lotto (inclusa anche l'area di sedime dei fabbricati) calcolato sul prezzo/mq dei terreni vigente nell'agglomerato di riferimento” (art. 9.3.2, pag. 16). L'onere economico fissato dal citato articolo 9 è espressamente richiamato dal successivo articolo 14 del medesimo Regolamento in tema di “iniziative su suoli o





immobili di proprietà dei richiedenti ovvero acquisiti o in corso di acquisizione da soggetti diversi dal consorzio”.

Inoltre, l'art. 18 del Regolamento prevede, per il caso specifico della installazione di impianti di produzione di energia alternativa, a carico sia del cedente sia dell'impresa realizzatrice dell'opera il pagamento di una ulteriore *“somma una tantum”*. Tale somma è determinata, per i lotti di dimensione compresa tra 15.001 e 20.000 mq., in euro/mq 4,00 oltre i.v.a. a carico del cedente e in euro/mq 5,00 oltre i.v.a. a carico dell'impresa realizzatrice. Per superfici maggiori (qual è quella di proprietà dei germani

“il CORAP si riserva il diritto di avanzare atti negoziali specificamente predisposti sulla base dell'iniziativa proposta e dell'energia prodotta”. Tale imposta si cumula con gli importi dovuti ad altro titolo (compresi quelli di cui all'art. 9).

Inoltre, con decreto n. 5 dell'8 febbraio 2022, il CORAP ha approvato le *“Linee Guida alla installazione di impianti fotovoltaici nelle Aree di Sviluppo Industriale della Calabria”* (di seguito, soltanto *“Linee Guida”*), che contengono la quantificazione degli oneri economici dovuti al CORAP in caso di realizzazione di impianti fotovoltaici, parametrati – in misura più che proporzionale – alla dimensione dell'area ceduta, alla potenza dell'impianto e alla circostanza che le aree di sedime siano di proprietà del Consorzio ovvero siano cedute ai proponenti da privati. In particolare, per il caso di impianti di taglia superiore ad 1 MW da realizzarsi su aree cedute da privati, le Linee guida (Tabella C, pag. 7) prevedono il pagamento il favore del Consorzio di un importo fisso di euro 6/mq e di un importo percentuale pari al 5% del prezzo di cessione calcolato sulla base dei prezzi ufficiali dei terreni vigenti nell'Agglomerato (che per i terreni ricadenti nel Comune di Rosarno è determinato in quelle stesse Linee guida in euro/mq 35,00), *“suddiviso in forma solidale fra cedente e cessionario”*.

In forza di quanto sopra, con nota prot. n. 2787 del 13 aprile 2022, il Corap richiedeva alla Sunprime il versamento dell'importo di euro 7,75/mq (euro 6/mq + 5% di euro 35/mq), da effettuarsi *“non appena il soggetto proponente avrà ottenuto tutte le necessarie autorizzazioni alla costruzione ed esercizio dell'impianto fotovoltaico”* e, comunque, *“in ogni caso [...] entro il termine massimo di 12 mesi decorrenti dal rilascio del Nulla Osta”*, successivamente rilasciato in data 18.05.2022.

Infine, in data 12.12.2022, gli odierni ricorrenti e la Sunprime hanno sottoscritto un contratto preliminare per la costituzione di un diritto di superficie su un'area dell'estensione complessiva di 119.720 mq per la durata di quaranta anni, in cui hanno espressamente concordato che la somma, *“di euro/mq 7,75 (= 6+1,75) richiesta dal CORAP ai sensi di quanto previsto dalle Linee Guida rimarrà carico dei Promittenti Concedenti, i quali, ritenendo illegittima e sproporzionata la somma richiesta dal CORAP, intendono adire le vie legali per chiedere l'annullamento della suddetta tassa»* e *«i Concedenti si riservano espressamente di impugnare in via giudiziale sia il “Regolamento per la localizzazione delle attività produttive, la cessione e l'uso dei suoli e dei fabbricati”, approvato dal CORAP con decreto n. 59 del 08/07/2021 sia le “Linee Guida”*.

In conclusione, alla luce della suddetta stipulazione, la promissaria acquirente Sunprime porterà a deconto dai corrispettivi contrattuali spettanti ai ricorrenti Massimo e Pasquale rispettivamente gli importi di euro 424.080,00 e di euro 503.750,00, che essa verserà direttamente al





Corap a titolo di oneri economici per la cessione della proprietà superficiale delle aree di installazione dell'impianto fotovoltaico.

Per tali ragioni, i cedenti Massimo e Pasquale hanno allegato di avere interesse ad agire per l'accertamento negativo dell'obbligo di pagamento degli oneri economici pretesi dal Corap, previa eventuale disapplicazione del Regolamento Asi e delle Linee guida.

A tal fine, hanno dedotto l'illegittimità della pretesa del Consorzio in quanto avente natura sostanzialmente espropriativa o, in alternativa, tributaria, sì che tanto il Regolamento, quanto le Linee Guida, quanto infine la nota del 13 aprile 2022 che ha quantificato le somme pretese sarebbero *"tutti atti illegittimi in quanto adottati in carenza assoluta di potere"* (pag. 11 del ricorso), non avendo il Corap il potere di procedere di propria iniziativa all'espropriazione della proprietà privata, né all'imposizione di una tassa, ed essendo quindi i suddetti provvedimenti stati adottati in carenza di qualsivoglia presupposto di pubblica utilità, ovvero in violazione della riserva di legge in materia tributaria.

Tuttavia, tenuto conto della *causa petendi* così come sopra individuata, è evidente la natura di interesse legittimo della posizione sostanziale dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Al Corap, infatti, in virtù della legge regionale n. 38 del 2001, è affidata la *"gestione delle aree consortili"*. Le norme regolamentari di cui si chiede la disapplicazione - e, in via cautelare, la sospensione - sono espressione di tale potestà.

L'azione giudiziaria introdotta dagli odierni ricorrenti non mira a contestare l'entità o la tipologia del canone preteso dal Corap, bensì la stessa possibilità per quest'ultimo di imporlo, alla luce delle sue attribuzioni (e relative potestà) di legge, che autorizzano il Corap - secondo la tesi di parte ricorrente - soltanto *"a riscuotere le tariffe e i contributi per le opere rese e i servizi prestati a favore delle aree di sviluppo industriale"*, laddove invece alla cessione delle aree in questione non corrisponde alcuna nuova o aggiuntiva erogazione di servizi da parte del Corap.

Dunque, contendendosi in merito alla sussistenza stessa del potere del Consorzio di imporre l'onere in questione ai ricorrenti, questi ultimi vengono a censurare la legittimità stessa del potere esercitato.

Oggetto di censura è, infatti, la legittimità stessa delle norme del Regolamento Asi (artt. 9, 14 e 18), delle Linee Guida (Tabella C, pag. 7) e del provvedimento impositivo del 13 aprile 2022, non invece il *quantum* o il *quomodo* di un canone pecuniario di carattere privatistico. Tanto lo affermano espressamente i ricorrenti, quando sostengono a pag. 14 del ricorso: *"Non vi è dubbio che gli articoli 9, 14 e 18 del Regolamento e dalla Tabella C delle Linee guida prevedono pretese economiche prive di carattere corrispettivo dell'utilizzazione di opere o della fruizione di servizi resi dal Consorzio e, pertanto, si pongono contra legem."*

Tuttavia, al giudice ordinario non è attribuita la cognizione di controversie aventi come oggetto principale la legittimità di provvedimenti amministrativi che siano la fonte diretta della lesione lamentata. Di talché, ne consegue che in siffatte ipotesi il giudice ordinario non possa neanche disapplicare il provvedimento che viene in considerazione non in via indiretta, nell'ambito di un rapporto il cui oggetto principale è altro, bensì come fonte diretta della lesione.





Vi è da aggiungere, infine, che questo Giudice condivide gli argomenti di parte resistente secondo cui nella fattispecie ricorre un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f) c.p.a.

Invero, partecipando il Corap della medesima natura giuridica (e delle correlate funzioni) dei precedenti Consorzi di sviluppo industriale in esso confluiti, devono quindi estendersi ad esso le conclusioni a suo tempo raggiunte dalla giurisprudenza relativamente ai detti Enti in sede di regolamento di giurisdizione.

In particolare, la Corte di Cassazione, con due arresti (Cass. civ., Sez. un., 29 aprile 2015, n. 8619; Sez. un., ord. 9 luglio 2015, n. 14345), ha chiarito che le pretese economiche imposte dai consorzi ASI, *“concernenti tutti gli aspetti dell'uso del territorio”* estensivamente intesi, rientrano nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sul presupposto che le controversie in materia di oneri di urbanizzazione – tanto nel regime del d.lgs. n. 80 del 1998, art. 34, quanto nel regime dell'attuale art. 133 c.p.a. – debbano ritenersi comprese nell'ampia formula che si riferisce, nell'una e nell'altra norma, a *“tutti gli aspetti dell'uso del territorio”* (conclusioni riprese, altresì, da Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019, n. 1383).

A tale riguardo, del tutto irrilevante è la considerazione di parte ricorrente secondo cui in concreto *“Il CORAP non fa alcun uso del territorio, per l'assorbente ragione che – essendo in liquidazione coatta – si limita al pagamento dei propri debiti, ma non può intraprendere alcuna iniziativa di amministrazione, neppure lato sensu, delle aree di sviluppo industriale”*, affermazione, peraltro, che appare smentita nel merito alla luce dell'autorizzazione del Presidente della Giunta Regionale al Commissario liquidatore del Corap alla continuazione dell'esercizio di impresa provvisorio, giusta nota del 7.12.2021 prot. n. 7748, allegata dal resistente.

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

P.Q.M.

Il Tribunale, sull'istanza proposta, così provvede:

- dichiara inammissibile il ricorso;
- spese al merito.

Si comunichi.

Così deciso in Catanzaro, lì 27.06.2023

Il Giudice
dott.ssa Carmen Ranieli

