



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

CARLO DE CHIARA	Presidente
MASSIMO FERRO	Consigliere
MAURO DI MARZIO	Consigliere
PAOLA VELLA	Consigliere-Rel.
PAOLO CATALLOZZI	Consigliere

Oggetto:

FALLIMENTO - CONTRIBUTI EX ART. 32, L. 219/81 - DECADENZA - RESTITUZIONE LOTTI INDUSTRIALIZZATI - INDENNITA' ex artt. 936 e 1150 cc

Ud.20/04/2023 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 21394/2015 R.G. proposto da:

FALLIMENTO CALZATURIFICIO S. MANGO SRL, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DELLA FREZZA 59, presso lo studio dell'avvocato che lo rappresenta e difende

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (che lo rappresenta e difende ope legis

-controricorrente-

nonché contro

CONSORZIO PER L'AREA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA PROVINCIA DI AVELLINO -

-controricorrente-

Firmato Da: DE CHIARA CARLO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 5d6491e7fe8728d61aa31f27674294c4 - Firmato Da: PALAZZINI CLAUDIO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 4e95243674bbe68b7600da38255561d7b
 Firmato Da: VELLA PAOLA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: acda83e8f538bb671e862daef0c3510



avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO NAPOLI n. 2994/2014 depositata il 30/06/2014;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 20/04/2023 dal Consigliere PAOLA VELLA.

FATTI DI CAUSA

1. – Sulla base degli atti di causa, i prodromi della complessa vicenda in esame possono essere così sintetizzati:

- con d.m. 21/11/1983 il Ministero per il Coordinamento della protezione civile (poi Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato, ora Ministero per lo sviluppo economico, di seguito "Ministero"), il Calzaturificio Santana s.p.a. (successivamente Calzaturificio S. Mango s.p.a., poi Calzaturificio S. Mango s.r.l., di seguito "Calzaturificio") venne ammesso in via provvisoria ai contributi di cui all'art. 32, della l. 14 maggio 1981, n. 219 (di conversione del d.l. 19 marzo 1981, n. 75, recante "*Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti*") – successivamente recepito e sostituito dall'art. 39 del d.lgs. 30 marzo 1990 n. 76 – per la realizzazione di un impianto industriale di produzione di calzature nel nucleo industriale di San Mango sul Calore (AV), alle condizioni indicate nel Disciplinare concessorio;

- in particolare, l'art. 4 del Disciplinare prevedeva: «*L'area assegnata provvisoriamente per la realizzazione dell'iniziativa, con tutte le accessioni, sarà trasferita in proprietà - senza vincolo alcuno, sempre che siano state assolte tutte le obbligazioni garantite dalla fideiussione di cui al precedente art. 3 - dopo un anno dal conseguimento di quote pari al 70% dell'occupazione stabile (202 unità) e dal 70% del volume di produzione previsto in regime (n. 1.600.000 paia di scarpe all'anno), come da allegato. Non si procederà al trasferimento in proprietà, qualora tale risultato non sia conseguito entro anni quattro dalla approvazione del collaudo finale. In tal caso sull'area e le sue accessioni si faranno valere le ragioni dei creditori, con priorità assoluta il recupero a favore dello Stato del contributo erogato*»;



- inoltre, l'art. 5 lett. e) del Disciplinare prevedeva l'obbligo di «mantenere nel ramo di attività la destinazione industriale dello stabilimento per almeno 10 anni dalla sua realizzazione e a non rimuovere i macchinari per almeno 5 anni dal collaudo, salve comprovate esigenze di sostituzioni»;
- infine, l'art. 5 lett. f) del Disciplinare prevedeva l'impegno «a non cedere l'impresa o il controllo della società per almeno 5 anni dal collaudo finale, salvo espressa autorizzazione»;
- con d.m. 19/07/1985 venne assegnato provvisoriamente al Calzaturificio un primo lotto;
- con d.m. 03/06/1988 l'originario contributo di 22,722 miliardi di Lire venne elevato a 37,5 miliardi di Lire, con erogazione di acconti per Lire 3.668.009.000 (pari al 10% del contributo);
- con d.m. 23/06/1988 venne assegnato provvisoriamente un secondo lotto contiguo;
- in data 21/03/1990 venne effettuato il collaudo finale dell'opificio industriale, nel frattempo realizzato;
- detto collaudo finale venne approvato solo l'anno successivo, come da d.m. 25/02/1991, con definitiva assegnazione dei lotti e determinazione del contributo in 37,5 miliardi di Lire, salva la detrazione del prezzo relativo ai due lotti (pari rispettivamente a 49 milioni e 60,5 milioni di Lire);
- nel 1991 (primo anno di attività) il Calzaturificio raggiunse i livelli di produzione e occupazione cui era stata subordinata l'operatività delle provvidenze di legge, con investimento di risorse proprie per circa 25 miliardi di Lire;
- nel 1993 il Calzaturificio produsse n. 2.244.000 paia di calzature (superiore al minimo richiesto di n. 1.6000.000) ed occupò n. 202 dipendenti (oltre il minimo richiesto di n. 141), a fronte di un fatturato di 29 miliardi di Lire (v. CTU, richiamata a pag. 16 del ricorso);
- il 6 luglio 1993 il Calzaturificio sollecitò il trasferimento dell'area inviando al Ministero "atto di significazione e messa in mora";



- con nota del 2 agosto 1993 il Ministero indicò al Calzaturificio la documentazione da inviare;
- in data 15/09/1993 il Calzaturificio inviò al Ministero la documentazione richiesta ai fini del trasferimento della proprietà dei lotti assegnati (segnatamente, perizia giurata del 29/07/1993 sui volumi di produzione e attestato Inps sull'occupazione), dopo aver ottenuto dall'Intendenza di Finanza il rilascio del "nulla-osta" concessorio per l'approntamento del decreto di trasferimento;
- con nota del 02/03/1994 il Ministero chiese all'Intendenza di finanza di acquisire presso il Calzaturificio la documentazione necessaria per il "nulla-osta" al trasferimento in proprietà e nel mese di aprile 1994 invitò il Calzaturificio a fornire all'Intendenza di Finanza la documentazione necessaria;
- ciò nonostante, il decreto di trasferimento dei lotti (asseritamente redatto in bozza) non venne mai emesso;
- nel frattempo il Calzaturificio, a causa di una crisi finanziaria che aveva visto la perdita di 240 milioni di lire con cui si era chiuso il bilancio al 31/12/1993 ascendere a 16 miliardi di lire nel bilancio al 31/12/1994 (crisi da ascrivere, secondo il ricorrente, proprio al mancato trasferimento in proprietà dei lotti industrializzati e alla conseguente impossibilità di accedere al finanziamento bancario a lungo termine) dapprima entrò in amministrazione controllata, dal 21/07/1995, e poi venne dichiarato fallito dal Tribunale di Avellino con sentenza del 25/10/1996;
- con nota 11/03/1997, constatata la chiusura dell'opificio e la cessazione dell'attività produttiva, fu comunicato al curatore fallimentare l'avvio del procedimento di revoca del contributo, per il venir meno degli impegni assunti ai sensi dell'art. 5, lett. e) ed f) del Disciplinare;
- con d.m. n. 36 del 05/03/1999, di decadenza dai benefici ex art. 39 TU 76/1990 (impugnato innanzi al giudice amministrativo) vennero revocate le agevolazioni concesse e fu ordinata al curatore fallimentare la restituzione della somma di Lire 37.622.960.362;
- con d.m. n. 157 del 02/07/1999 (adottato dal Ministro Industria Commercio Artigianato, indicato in atti come DMICA) i



lotti già definitivamente assegnati al Calzaturificio vennero riassegnati a titolo gratuito al Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Avellino - A.S.I. (di seguito Consorzio), «con relative accessioni e pertinenze e le dotazioni economiche relative ai lotti revocati», consegnati «nell'attuale stato di fatto e diritto», con il solo onere di provvedere a sua cura e spese alla volturazione e intestazione dei lotti;

- in data 20/10/1999 il Consorzio chiese al curatore fallimentare la riconsegna dei lotti con gli opifici ivi edificati dal Calzaturificio.

1.1. - Ciò premesso, con atto di citazione del 07/04/2000 il Fallimento del Calzaturificio convenne in giudizio il Ministero e il Consorzio dinanzi al Tribunale di Napoli, formulando le seguenti conclusioni: a) disapplicare i provvedimenti ministeriali di decadenza e revoca del contributo assegnato e di trasferimento dei lotti in favore del Consorzio, dando atto che la società beneficiaria aveva adempiuto ed ottemperato a tutti gli obblighi previsti dal Disciplinare; b) dichiarare e riconoscere che l'opificio industriale realizzato era di esclusiva proprietà della curatela, emettendo sentenza sostitutiva del decreto ministeriale di trasferimento dell'opificio, o in via gradata dichiarare l'obbligo del Ministero convenuto di emettere l'indicato decreto di trasferimento; c) condannare il Ministero al risarcimento dei danni cagionati alla curatela per il ritardo che l'adozione dei provvedimenti illegittimi aveva determinato sulle operazioni di liquidazione dell'attivo e alienazione dell'opificio industriale; d) in via gradata, condannare in solido il Ministero e il Consorzio al pagamento delle indennità previste dagli articoli 936 e 1150 c.c. per le addizioni, le accessioni e i miglioramenti apportati al lotto industriale; e) in via ulteriormente gradata, condannare in solido gli stessi convenuti alla corresponsione dell'indennità di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. in misura pari alla diminuzione patrimoniale sopportata per la realizzazione dell'opificio industriale sul lotto assegnato; f) ordinare al Conservatore dei RR.II. la trascrizione della sentenza.

1.2. - Il Tribunale di Napoli, disposta CTU per determinare l'entità dei miglioramenti apportati dal Calzaturificio e accertare i danni da esso subiti per il mancato trasferimento dei lotti industriali



(sia per la diminuzione patrimoniale sopportata che per il vantaggio patrimoniale arrecato al Ministero): i) affermò la giurisdizione dell'A.G.O., la propria competenza funzionale e territoriale nonché la proponibilità della domanda, disattendendo le corrispondenti eccezioni preliminari; ii) rigettò la domanda principale, sostenendo: che la società *«pur avendo nel periodo 1991/1992 conseguito l'obiettivo produttivo ed occupazionale prefissato, non riusciva poi negli anni seguenti (1993/1994) a mantenere tali livelli; quindi a causa delle inadempienze della società beneficiaria dei contributi rispetto agli impegni presi, culminate con l'intervenuto fallimento e la successiva cessazione dell'attività produttiva, l'Amministrazione statale legittimamente ha proceduto alla revoca delle provvidenze e delle agevolazioni provvisoriamente concesse»*; che, in base alla CTU, *«il mancato trasferimento dell'opificio da parte del Ministero può essere considerata solo una concausa non determinante in riferimento al dissesto finanziario»*, atteso che già il bilancio al 31/12/1993 risultava in perdita e quello al 31/12/1994 aveva perdite per 16 miliardi di lire; che *«era onere dell'impresa comunicare tempestivamente al Ministero il risultato conseguito per ottenere l'assegnazione definitiva in proprietà del lotto, ciò che è stato fatto solo tra luglio e settembre 1993, quando ormai la situazione finanziaria della società era già irrimediabilmente compromessa»*; ii) accolse parzialmente la domanda subordinata, condannando in solido il Ministero e il Consorzio al pagamento in favore del Calzaturificio dell'importo di Euro 8.078.827,25 a titolo di diminuzione patrimoniale per la realizzazione degli impianti industriali (oltre interessi legali dal 30/09/2007), nonché di Euro 1.753.887,63 a titolo di spese per i miglioramenti apportati al lotto industriale (oltre interessi legali dal 25/01/1991), rigettando ogni altra domanda e compensando interamente le spese fra le parti.

1.3. – Avverso la sentenza di primo grado il Consorzio propose appello chiedendo, previa conferma del rigetto della domanda principale: i) che fosse riformato l'accoglimento della domanda subordinata di pagamento delle indennità ex artt. 936 e 1150 c.c., innanzitutto perché privo di motivazione e fondato sul rinvio alla CTU solo per il *quantum*, e comunque per l'assenza del presupposto della restituzione del bene, contemplato dal



Disciplinare («*il Concedente ha facoltà di disporre la revoca del contributo e dell'assegnazione dell'area restando le accessioni regolate dalle norme del codice civile. Il Concedente provvederà a liquidare l'indennizzo eventualmente dovuto al beneficiario ai sensi della normativa sulle accessioni solo dopo che il medesimo beneficiario avrà provveduto a restituire il contributo ricevuto*»); ii) in subordine, che l'accoglimento della predetta domanda fosse sospensivamente condizionato alla restituzione del contributo versato dal Ministero e al rilascio dell'area; iii) inoltre, che l'indennità fosse correttamente quantificata, previo rinnovo della CTU, tenuto conto che il tribunale non aveva fatto alcuna distinzione tra possesso di buona o mala fede (con conseguente liquidazione in misura pari, rispettivamente, all'aumento di valore dei lotti o alla diminuzione patrimoniale della società) e che invece «*il possesso del fondo prima da parte della Società Calzaturificio San Mango S.r.l. e, successivamente, del fallimento siano inequivocabilmente in mala fede, almeno a far data dal 1999 - e quindi precedentemente alla notifica dell'atto di citazione - quando venne comunicata alla curatela la revoca del contributo e dell'assegnazione del suolo, la contestuale riassegnazione del lotto al Consorzio ASI di Avellino, ed alla curatela stessa, debitamente costituita in mora, veniva richiesta tanto dal Consorzio ASI quanto dal Ministero la restituzione del fondo e del complesso su di esso insistente*»; iv) che in ogni caso il Consorzio fosse esonerato dal pagamento dell'indennizzo, poiché l'art. 1 del d.m. n. 157 del 2 luglio 1999 (con cui gli etano stati assegnati i lotti a titolo gratuito) prevedeva che «*qualsiasi costo e/o indennità eventualmente dovuti per opere realizzate sul lotto anteriormente all'assegnazione grava in via esclusiva sul Ministero concedente*», e anche l'art. 2, comma 5, della l. n. 493 del 1993 non poneva a suo carico «*eventuali indennità per miglioramenti ed accessioni apportate ai lotti dai precedenti assegnatari decaduti dal beneficio*», ma «*espressamente onera[va] l'Autorità Ministeriale concedente di valutare e quantificare le opere e gli impianti eventualmente realizzati dal soggetto decaduto e le spese sostenute, previa perizia giurata*» (tali deduzioni sono riportate testualmente a pag. 25 della sentenza impugnata in questa sede).



1.4. - Con appello incidentale il Ministero evidenzia l'erroneità della sentenza di primo grado in ordine al *quantum* liquidato (per avere il tribunale confuso la diminuzione patrimoniale della società con il valore del lotto industriale) e chiese l'accoglimento dell'appello del Consorzio.

1.5. - Il Fallimento propose a sua volta appello incidentale chiedendo: i) l'accoglimento della propria domanda principale, riformulata come «*declaratoria dell'intervenuta costituzione del diritto della società in bonis al trasferimento dei lotti e dell'inadempimento del Ministero al conseguente obbligo e conseguenziale ingresso della domanda risarcitoria*», previa disapplicazione dei provvedimenti illegittimi di decadenza e revoca delle provvidenze ex art. 32, l. n. 219/81; ii) in subordine, la maggiorazione dell'indennità per i miglioramenti ex art. 1150 c.c., tenendo conto che la buona fede del possessore va valutata al momento dell'apprensione e dei miglioramenti, non già a quello della restituzione, come testimonia l'art. 1152 c.c. che attribuisce al possessore di buona fede il diritto di ritenzione; iii) in ulteriore subordine, l'accoglimento della domanda ex art. 2041 c.c.

1.6. - La Corte d'appello di Napoli ha esaminato preliminarmente il primo motivo dell'appello incidentale del Fallimento, confermando il rigetto della domanda principale, sia pure riformulata come accertamento del diritto al trasferimento dei lotti in questione, declaratoria del grave inadempimento del Ministero all'obbligo traslativo e risarcimento dei danni.

1.6.1. - A tal fine ha innanzitutto confermato il rigetto della domanda di disapplicazione del provvedimento di decadenza e revoca dei contributi e dell'assegnazione, in quanto legittimamente adottato in autotutela dalla P.A. non già per il sopravvenuto fallimento (v. Cons. Stato 3067/2016, per cui il fallimento non è causa di decadenza dai benefici ex l. 219/1981), bensì «*dopo aver constatato l'impossibilità per il beneficiario di garantire per il tempo indicato nel disciplinare le finalità previste*» e segnatamente per il mancato rispetto dell'obbligo di «*mantenere nel ramo di attività la destinazione industriale dello stabilimento per almeno 10 anni dalla sua realizzazione (art. 5 lett. e) Disciplinare*», per tale dovendo



«intendersi lo svolgimento dell'attività produttiva e non il mero mancato utilizzo per attività diverse», dal momento che, «quantomeno con il fallimento della società ogni attività produttiva è venuta a cessare», in assenza di esercizio provvisorio o cessione di azienda, ma anzi a fronte della vendita dei macchinari contenuti nell'opificio, abbandonato e reso oggetto di atti di vandalismo.

1.6.2. – Quanto alla domanda risarcitoria la Corte d'appello, pur condividendo *«l'assunto secondo cui grazie ad un tempestivo trasferimento dell'area di sedime e dell'opificio il calzaturificio avrebbe avuto accesso più agevolmente al credito bancario a lungo termine, il che avrebbe consentito un maggior sostegno agli investimenti e all'attività di pianificazione dell'attività produttiva»*, ha tuttavia ritenuto, sulla scorta della CTU, che *«il dissesto va proprio imputato all'assenza di una adeguata pianificazione strategica»*, in quanto: i) è mancata una programmazione finanziaria *«a fronte delle prevedibili difficoltà di offrire immediatamente in garanzia il complesso industriale»*; ii) non vi è traccia di tentativi dell'imprenditore di accedere a finanziamenti bancari a lungo termine; iii) è dubbio che il ricorso al credito a lungo termine avrebbe consentito di sanare la crisi di natura strutturale; iv) lo stesso Commissario giudiziale, avv. Emilio Sandulli, imputava la crisi alla improvvisa scomparsa dell'amministratore della società, alle conseguenti difficoltà di incasso dei crediti, alla improvvisa carenza di liquidità; v) ai fini dell'azione risarcitoria, non rileva il momento in cui gli obiettivi sono stati raggiunti (1991), ma quello in cui la relativa documentazione è stata inviata al Ministero (1993), sicché il ritardo nel sollecitare il trasferimento e depositare la documentazione è imputabile all'inefficienza dell'imprenditore; vi) la colpevole condotta omissiva del Ministero può configurarsi solo a fine 1993, e dagli atti risulta che *«già nel 1993 e poi nel 1994»* il Calzaturificio *«versava già in una situazione di gravissima crisi economica»* (il bilancio al 31 dicembre 1994 si era chiuso con perdite per oltre 16 miliardi di lire), per cui *«il mancato completamento della procedura di trasferimento è imputabile non già ad una colpevole inerzia della p.a. ma alla doverosa considerazione della sopravvenuta deficitaria situazione patrimoniale della società beneficiaria»* (pag. 18-20).



1.6.3. – La Corte territoriale ha invece accolto i **primi due** motivi dell'appello principale del Consorzio e quello incidentale del Ministero, e, in riforma della sentenza di primo grado, ha rigettato la domanda di condanna al pagamento delle indennità ex artt. 936 e 1150 c.c., osservando: i) che l'accoglimento della domanda è del tutto privo di motivazione, non essendo sufficiente sull'*an* il rinvio alla CTU; ii) che il Consorzio è legittimato a impugnare questo capo di sentenza, in quanto condannato in solido con il Ministero; iii) che nei confronti del Ministero non si è formato il giudicato sull'*an* per mancato appello incidentale, avendo esso comunque *«chiesto l'accoglimento dell'appello del Consorzio (sic)»*, contestando sì, in particolare, il *quantum*, ma anche *«l'indennizzabilità»*, in ragione della mancata restituzione del bene (è stata così disattesa l'eccezione di novità, trattandosi di questione prospettata sin dall'inizio); iv) che effettivamente la riconsegna del bene è *condicio sine qua non* dell'indennità cui il possessore ha diritto ex art. 1150 c.c. per i miglioramenti, purché l'incremento di valore sussista al tempo della restituzione (Cass. 8156/2012); v) che *«comunque è superfluo indugiare sulla questione, pure controversa tra le parti, se possa ravvisarsi o meno la buona fede ... per l'assorbente rilievo che la curatela (e prima di essa il Calzaturificio) non può qualificarsi possessore, ma semmai detentore qualificato (nomine alieno)»*, cui non si applicano gli artt. 1150 e 1152 c.c. (Cass. 16297/2012); vi) che *«nel caso di specie per effetto dell'assegnazione cd. provvisoria di cui al d.m. 21.11.1983 non si è verificata alcuna anticipazione degli effetti traslativi»* e, nel periodo intercorrente fino al momento in cui si sarebbe dovuto disporre il trasferimento dei lotti, *«il concessionario non è divenuto nemmeno titolare di un diritto reale di superficie»*, ma ha detenuto sia l'area che le accessioni (incluso l'opificio da egli realizzato) *«al fine di poterle utilizzare in via precaria, alla stregua di un comodatario o di un locatario»* o di un promissario acquirente, dunque senza diritto a indennità ex art. 1150 c.c. (Cass. 6489/2011); vii) che la disciplina delle accessioni ex art. 936 c.c. è applicabile *«soltanto quando l'autore delle opere sia realmente terzo, ossia non abbia con il proprietario del fondo alcun rapporto giuridico di natura reale o personale»*.



1.6.4. – Il giudice *a quo* ha infine dichiarato inammissibile la domanda subordinata (assorbita e riproposta) di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c., «*in assenza del necessario ed indefettibile presupposto della restituzione dell'immobile migliorato, dovendosi la situazione del proprietario necessariamente accertarsi alla luce dello Stato dei luoghi al momento della riconsegna*», però non ancora avvenuta.

1.7. – Avverso la decisione di secondo grado il Fallimento ha proposto ricorso per cassazione affidato a dodici motivi, cui tanto il Ministero quanto il Consorzio hanno resistito con controricorso.

1.8. – Con ordinanza interlocutoria n. 7102 del 3 marzo 2022 è stata disposta, su richiesta del ricorrente, la trattazione del ricorso in pubblica udienza, ai sensi dell'art. 375, comma 2, c.p.c.

1.9. – Il P.G. ha concluso per il rigetto del primo, secondo, terzo, settimo e decimo motivo e per l'inammissibilità dei restanti.

1.10. – Il Fallimento ricorrente ha depositato memoria ex art. 380-bis1 c.p.c. dando atto, tra l'altro, che i lotti edificati sono stati consegnati al Consorzio in data 16/10/2017.

RAGIONI DELLA DECISIONE

2. – Si riporta di seguito la sintesi dei dodici mezzi.

2.1. – Il primo motivo deduce «*Nullità della sentenza impugnata. Violazione e falsa applicazione degli articoli 99 e 112 c.p.c. Omessa pronunzia sulla domanda, riproposta in sede di impugnazione incidentale, di declaratoria dell'esistenza del diritto della società in bonis di ottenere il trasferimento dei lotti e del conseguente antecedente gravissimo inadempimento del Ministero al corrispondente obbligo concessorio e sulla sua conseguenziale responsabilità contrattuale in termini di strumentalità rispetto alla proposta domanda risarcitoria. Violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto il pronunciato in relazione all'articolo 360 n. 4 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 21 del D.L. n. 244/95 conv. in L. n. 341/1995 in relazione all'articolo 360 n. 3 c.p.c.*».



2.2. – Il secondo lamenta «*Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1218 c.c. e dei principi generali sull'inadempimento contrattuale. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1460 c.c. in relazione all'articolo 360 n. 3 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 2697 c.c. e dei principi generali in punto di onere della prova. Violazione del principio dispositivo. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 115 c.p.c. e del principio di disponibilità delle prove. Violazione dell'articolo 111 Cost., dell'art. 101 c.p.c. e dei principi del contraddittorio e del giusto ed equo processo. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 116 c.p.c. e dei principi generali in punto di valutazione delle prove in relazione all'articolo 360 n. 3 c.p.c. Omesso esame di fatto decisivo, oggetto di discussione tra le parti, costituito dalla esatta valutazione della situazione economico-finanziaria della società beneficiaria nel 1993, in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c.*».

2.3. – Con il terzo mezzo si denuncia «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 32 della L. n. 219/1981 e dell'art. 39 del D.lg.vo n. 76/1990 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 del Disciplinare di contributo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1460 c.c. e dei principi che tutelano il contraente adempiente. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1218 c.c. e dei principi generali sulla responsabilità contrattuale. Violazione e falsa applicazione degli art. 1362 e ss. c.c. e dei canoni ermeneutici codificati e del principio ermeneutico di literalità e dei principi generali in punto di interpretazione degli atti e dei contratti. Violazione dell'art. 101 c.p.c. e del principio del contraddittorio. Violazione del principio dispositivo. Violazione dell'art. 115 c.p.c. e del principio di disponibilità della prova in relazione all'art 360 n. 3 c.p.c. Omesso esame di fatto decisivo oggetto di discussione delle parti, costituito dall'adempimento della società beneficiaria ai suoi obblighi concessori e dall'inadempimento grave e ingiustificato ed antecedente al dissesto della società beneficiaria del Ministero all'obbligo concessorio di trasferimento dei lotti assegnati in via definitiva e della sua incidenza sul successivo dissesto della società beneficiaria, in relazione all'art 360 n. 5 c.p.c.*».



2.4. – Con il quarto motivo ci si duole della «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 c.c. e dell'art 324 c.p.c. Violazione e falsa applicazione del principio di intangibilità del giudicato in relazione all'art. 360 n.3 c.p.c.*».

2.5. – Il quinto mezzo denuncia «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 99 e 100 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 comma V del D.L. n. 398/1993 conv. in L. n. 493/1993 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. Inammissibilità per carenza di legittimazione e di interesse dell'appello principale proposto dal Consorzio ASI per la provincia di Avellino e, comunque, dei motivi dell'appello principale inerenti la determinazione dell'indennità per i miglioramenti ex art. 936 e 1150 c.c. contenuta nella sentenza di primo grado in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. Omessa pronuncia sul settimo motivo dell'appello principale del Consorzio per la provincia di Avellino. Nullità della sentenza impugnata in relazione all'art. 360 n. 4 c.p.c. Violazione e falsa applicazione dell'art. 276 c.p.c. e dei principi in punto di valutazione e scrutinio del thema decidendum e di progressione logico-giuridica del procedimento di decisione. Violazione e falsa applicazione del principio dell'assorbimento in relazione all'art 360 n. 3 c.p.c.*».

2.6. – Il sesto deduce «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 342 c.p.c. Erroneo accoglimento di appello incidentale non proposto dal Ministero in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. In via gradata, inammissibilità di ogni eventuale appello incidentale del Ministero, ove denegatamente proposto e/o configurabile per violazione dell'art. 342 c.p.c. e del principio di specificità dei motivi di impugnazione in relazione all'art 360 n. 3 c.p.c.*».

2.7. – Il settimo motivo lamenta in via gradata «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 936 e 1150 c.c. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del Disciplinare di concessione del contributo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1218 c.c. e dei principi generali in tema di responsabilità contrattuale. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 comma 5, DL n 398/1993 conv. in L. n. 493/1993 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. Omesso esame del fatto decisivo costituito dalla intervenuta adozione del*



provvedimento di definitiva concessione ed assegnazione delle provvidenze ex art. 32 della L. n. 219/81 in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c.».

2.8. - L'ottavo mezzo denuncia «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 936 e 1150 c.c. e dei principi generali in tema di indennità per i miglioramenti apportati ad un immobile in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. Nullità della sentenza impugnata. Violazione e falsa applicazione degli artt. 99 e 112 c.p.c. Omessa pronuncia sulla domanda ex artt. 936 e 1150 c.c. proposta dalla curatela. Violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato in relazione all'art. 360 n. 4 c.p.c.».*

2.9. - Il nono motivo lamenta «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 1150 e 1152 c.c., dei principi generali sul diritto di ritenzione e dell'art. 2 comma V del D.L. n. 398/1993 conv. in L. n. 493/1993 in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.».*

2.10. - Il decimo denuncia «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 2041 c.c. in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.».*

2.11. - L'undicesimo motivo allega la «*Riproposizione di tutte le altre questioni, motivi e domande, oggetto di appello incidentale della curatela rimaste assorbite dal suo rigetto e dal disposto accoglimento dell'appello principale del Consorzio e dell'appello incidentale del Ministero».*

2.12. - Il dodicesimo mezzo attiene genericamente al regolamento delle spese processuali.

3. - I primi tre motivi, afferenti il rigetto della domanda principale del Fallimento, sono in parte infondati e in parte inammissibili, nei termini che si vanno ad esplicitare.

3.1. - Il primo motivo è infondato, poiché la corte d'appello si è pronunciata non solo sulla domanda principale diretta alla «*declaratoria dell'intervenuta costituzione del diritto della società in bonis al trasferimento dei lotti*» - ritenendola inammissibile poiché, ai sensi dell'art. 21, comma 1, d.l. n. 244 del 1995, convertito dalla l. n. 341 del 1995, «*è preclusa la pronuncia della sentenza costitutiva del trasferimento anche allorché il fallimento intervenga dopo l'introduzione della domanda ai sensi dell'art. 2932 cod. civ.».*



evocando il precedente di Cass. 20053/2010 – (pag. 15), **ma anche** sulla domanda (perciò) riformulata dalla curatela fallimentare nella comparsa conclusionale, diretta al mero accertamento di quel diritto, in chiave strumentale alla declaratoria del grave inadempimento del Ministero e della conseguente condanna al risarcimento dei danni, ritenuta invece ammissibile (pag. 16) ma esaminata oltre (pag. 18-20), in uno alla domanda risarcitoria di cui costituiva il presupposto, come sopra indicato sub 1.6.2.

3.2. – Il secondo motivo, articolato in plurime censure, presenta profili di infondatezza e di inammissibilità.

3.2.1. – Il motivo è infondato nella parte in cui denuncia la violazione dei principi in tema di onere della prova, poiché la violazione del precetto di cui all'art. 2697 c.c. si configura solo nell'ipotesi – non ricorrente nel caso di specie – in cui il giudice di merito abbia applicato la regola di giudizio fondata sull'onere della prova in modo erroneo, cioè attribuendo l'*onus probandi* a una parte diversa da quella che ne era onerata, secondo le regole di scomposizione della fattispecie basate sulla differenza fra fatti costitutivi ed eccezioni, ma non anche laddove si contesti il concreto apprezzamento delle risultanze istruttorie, assumendosi che le stesse non avrebbero dovuto portare al convincimento raggiunto dal giudice di merito (Cass. Sez. U, 16598/2016; Cass. 26769/2018, 17313/2020, 1634/2020, 15256/2022, 7341/2022).

3.2.2. – E' parimenti infondato quanto alla violazione del principio del contraddittorio ex art. 101 c.p.c., poiché la questione dell'assenza di adeguata pianificazione strategica come causa del dissesto era stata già esaminata in primo grado.

3.2.3. – Il motivo è altresì inammissibile poiché, sotto l'apparente deduzione di vizi di violazione di legge e motivazionali, le censure in cui esso si articola afferiscono il merito e la valutazione del materiale probatorio, aspetti che non possono trovare ingresso in questa sede, pena la surrettizia trasformazione del giudizio di legittimità in un ulteriore grado di merito (Cass. Sez. U, 34476/2019; *ex multis*, Cass. 19445/2021).



3.2.4. – Quanto alla violazione del principio dispositivo di cui all'art. 115 c.p.c., il vizio resta integrato solo qualora il giudice, in contraddizione espressa o implicita con la prescrizione della norma, abbia posto a fondamento della decisione prove non introdotte dalle parti, ma disposte di sua iniziativa fuori dei poteri officiosi riconosciutigli (al di là della non contestazione e del notorio), mentre è inammissibile la doglianza per cui il giudice, nel valutare le prove proposte dalle parti, abbia attribuito maggior forza di convincimento ad alcune piuttosto che ad altre, trattandosi di attività valutativa consentita dall'art. 116 c.p.c. (Cass. Sez. U, 20867/2020, 16598/2020; Cass. 2001/2023, 29246/2021).

3.2.5. – Parimenti, la violazione dell'art. 116 c.p.c. ricorre solo ove si allegli (come non ha fatto il ricorrente) che il giudice, nel valutare una risultanza probatoria, non abbia operato – in assenza di diversa indicazione normativa – secondo il suo prudente apprezzamento, pretendendo di attribuirle un altro valore, o il valore che il legislatore attribuisce a una differente risultanza probatoria (ad es. valore di prova legale), ovvero, in presenza di prova soggetta ad una specifica regola di valutazione, abbia dichiarato di valutarla secondo il suo prudente apprezzamento.

Proprio in virtù del principio del libero convincimento, compete infatti al giudice del merito il compito di individuare le fonti, assumere e valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza nonché scegliere, tra le complessive risultanze del processo, quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando così liberamente prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti, sulla base di un giudizio insindacabile in sede di legittimità (*ex multis*, Cass. Sez. U, 13045/1997; da ultimo, Cass. 37382/2022, 3552/2023).

Al contrario, ove si deduca che il giudice abbia male esercitato il suo prudente apprezzamento della prova, la censura, un tempo consentita ai sensi del previgente testo dell'art. 360, comma 1, n. 5), c.p.c., lo è ora solo in presenza dei gravissimi vizi motivazionali individuati da Cass. Sez. U, 8053/2014 (Cass. Sez. U, 34474/2019, 16598/2016; Cass. 2001/2023, 13960/2014) – segnatamente la "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", la



"motivazione apparente", il "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e la "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", con esclusione di qualsiasi rilevanza del difetto di "sufficienza" della motivazione – che non ricorrono nella sentenza impugnata.

3.2.6. – Nemmeno la deduzione del vizio di cui all'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. consente di censurare la complessiva valutazione delle risultanze processuali contenuta nella sentenza impugnata, contrapponendo alla stessa una diversa interpretazione al fine di ottenere la revisione, da parte del giudice di legittimità, degli accertamenti di fatto compiuti dal giudice di merito, le cui conclusioni in ordine alla ricostruzione della vicenda fattuale, così come il "convincimento" formatosi a norma dell'art. 116, commi 1 e 2, c.p.c., non sono sindacabili in cassazione (Cass. 20553/2021).

Del resto, dopo la riformulazione dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. (ad opera dell'art. 54 del d.l. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla l. n. 134 del 2012), non è più consentito censurare in sede di legittimità la contraddittorietà o l'insufficienza della motivazione (Cass. 23940/2017, 22598/2018, 7090/2022), essendo evidente che ammettere in sede di legittimità la verifica della sufficienza o della razionalità della motivazione in ordine alle *quaestiones facti* significherebbe consentire un inammissibile raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le risultanze istruttorie sottoposte al vaglio del giudice del merito (Cass. Sez. U, 28220/2018; Cass. 2001/2023, 28643/2020, 33858/2019, 32064/2018, 8758/2017).

3.2.7. – Alla luce di quanto precede, non è sindacabile in questa sede la mancanza di prova di una correlazione causale (se non in termini di mera "concausa non determinante") tra il ritardo nel trasferimento della proprietà dei lotti e il dissesto della società, che la corte d'appello ha accertato (conformemente al tribunale, e quindi con l'ulteriore preclusione della c.d. "doppia conforme" ex art. 348-ter, ultimo comma, c.p.c.) sulla base della espletata CTU (v. *sub* 1.6.2.), senza che emerga la decisività dell'errore ascritto dal ricorrente al consulente d'ufficio, per aver fatto decorrere l'anno entro cui si sarebbe potuto disporre il trasferimento dei lotti dal



deposito della documentazione richiesta dal Ministero, ~~piuttosto che~~ dal raggiungimento degli obiettivi, tanto più che l'art. 4 del Disciplinare prevedeva il trasferimento dell'area in proprietà genericamente «*dopo*» un anno dal conseguimento delle prefissate quote di occupazione e volume di affari, da realizzare invece perentoriamente «*entro anni quattro dalla approvazione del collaudo finale*».

3.3. – Gran parte dei profili di inammissibilità evidenziati per il secondo motivo valgono anche per il terzo, che lamenta tra l'altro la violazione dell'art. 5, lett. e) del Disciplinare (su cui si fondava il d.m. di decadenza e revoca dei benefici in questione), per avere la corte d'appello ritenuto che l'obbligo di «*mantenere nel ramo di attività la destinazione industriale dello stabilimento per almeno dieci anni dalla sua realizzazione*» significasse dover assicurare per dieci anni lo «*svolgimento dell'attività produttiva e non il mero mancato utilizzo per attività diverse*»; aspetto, questo, peraltro successivo al verificarsi dell'asserito inadempimento dell'obbligo del Ministero di trasferire in proprietà i lotti in questione (tanto che il ricorrente vi fonda una possibile eccezione di inadempimento ex art. 1460 c.c.).

3.3.1. – Sussiste altresì il profilo di infondatezza segnalato dal P.G. con riguardo al rigetto della domanda volta ad ottenere «la disapplicazione dei provvedimenti amministrativi di decadenza dalle provvidenze di legge e di revoca dei contributi assegnati», per la dedotta violazione delle norme di legge e del Disciplinare indicate in rubrica, alla luce del consolidato principio per cui «il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo da parte del giudice ordinario non può essere esercitato nei giudizi in cui sia parte la P.A., ma unicamente nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l'atto illegittimo venga in rilievo, non già come fondamento del diritto dedotto in giudizio, bensì come mero antecedente logico, sicché la questione venga a prospettarsi come pregiudiziale in senso tecnico» (Cass. Sez. U, 9543/2021, 28053/2018; Cass. 2244/2015, 19659/2006, 2588/2002).

4. – Il quarto motivo, che riguarda la domanda di attribuzione dell'indennità ex artt. 936 e 1150 c.c., è infondato.



4.1. – Non risponde a vero, infatti, che nessuna delle due amministrazioni intimata avesse contestato l'*an* della pretesa, limitandosi a contestarne solo il *quantum*, con conseguente passaggio in giudicato del relativo capo della sentenza di primo grado: che il Consorzio abbia proposto appello principale sull'*an* è evidente (v. sub 1.3.), ma alla stessa conclusione deve pervenirsi anche per l'appello incidentale del Ministero, sulla base delle argomentazioni puntualmente svolte dalla corte territoriale a pag. 28 della sentenza impugnata, ove pure non si manca di dare atto che le difese erariali erano concentrate soprattutto sul *quantum*.

4.2. – E' appena il caso di aggiungere che l'interpretazione della domanda, quale desumibile non solo dal tenore letterale degli atti, ma anche dalla natura delle vicende rappresentate dalla parte e dalle precisazioni dalla medesima fornite nel corso del giudizio, nonché dal provvedimento concreto dalla stessa richiesto, si estrinseca in valutazioni discrezionali sul merito della controversia ed è pertanto sottratta al sindacato di legittimità, se correttamente motivata dal giudice di merito, con i soli limiti della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e del divieto di sostituire d'ufficio un'azione diversa da quella proposta (Cass. 14669/2022, 13602/2019, 27428/2005, 8225/2004), che non risultano violati.

5. – Il quinto motivo è inammissibile.

5.1. – Con esso il ricorrente si duole che i giudici di secondo grado, violando l'ordine stabilito dall'art. 276 c.p.c., non si siano pronunciati, per "assorbimento", sul settimo motivo dell'appello principale, con cui il Consorzio invocava il proprio difetto di legittimazione passiva al pagamento dell'indennità ex artt. 936 e 1150 c.c., in forza del d.m. n. 157 del 02/07/1999 (con cui gli erano stati assegnati i lotti in precedenza assegnati al Calzaturificio), che aveva espressamente onerato il solo Ministero di «*valutare e giustificare le opere e gli impianti eventualmente realizzati dal soggetto decaduto e le spese sostenute previa perizia giurata*», in conformità all'art. 2, comma 5, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398 (convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 493, art. 1, comma 1, che prevede, tra l'altro, la riassegnazione delle aree nei casi di revoca della precedente assegnazione).



5.2. – In realtà, in base al principio processuale della "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre; questa Corte, infatti, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, ha avallato un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, e sostituisca il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare ai sensi dell'art. 276 c.p.c. (Cass. Sez. U, 9936/2014; Cass. 11458/2018, 363/2019; cfr. Cass. 30745/2019, ove si precisa che il giudice è tenuto ad esaminare per prime le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito, anche se la conseguente causa di nullità del procedimento resta sanata se non venga fatta valere con l'impugnazione o con l'appello incidentale, ove la parte che ne risulti svantaggiata sia quella vittoriosa in primo grado e appellata).

5.3. – In ogni caso non è dato comprendere (salvo il collegamento con il sesto motivo) quale sia l'interesse del ricorrente, posto che, a fronte delle conclusioni gradate del Consorzio, trascritte a pag. 5 e s. della sentenza impugnata, la corte d'appello ha dato atto a pag. 28 della sua indubbia legittimazione ad interloquire su *an* e *quantum* del diritto all'indennità che il tribunale lo aveva condannato a corrispondere al Fallimento, in solido con il Ministero; in ogni caso, quand'anche avesse esaminato prima quel motivo, dichiarando assorbiti i restanti sul *quantum*, la corte d'appello avrebbe comunque dovuto pronunciarsi su *an* e *quantum* nei confronti del Ministero.

6. – Il sesto motivo è infondato, per le ragioni già illustrate con riferimento al quarto, cui si rimanda (v. sub 4.1. e 4.2.).

6.1. – Con esso infatti si torna a dedurre che il Ministero avrebbe proposto appello incidentale solo sul *quantum*, per il resto limitandosi ad aderire all'appello principale del Consorzio, mentre a pag. 28 della sentenza d'appello si legge che il Ministero aveva contestato anche il diritto all'indennizzo, specie sotto il profilo della mancata riconsegna del bene.



6.2. - Quanto alla dedotta violazione del principio di specificità dei motivi di impugnazione, sussiste altresì un difetto di autosufficienza sull'effettivo contenuto dell'atto di appello incidentale del Ministero.

7. - Anche il settimo motivo è infondato.

7.1. - Il ricorrente lamenta che la corte d'appello abbia inopinatamente escluso la qualità di "possessore" del Calzaturificio (quando le parti discutevano solo circa la sua buona o mala fede), escludendo perciò il diritto all'indennità ex art. 1150 c.c., e lo abbia invece ritenuto un semplice "detentore qualificato" (*nomine alieno*), «alla stregua di un comodatario o di un locatario», nonostante il mancato acquisto della proprietà dipendesse dall'ingiustificato inadempimento del Ministero all'obbligo concessorio di trasferimento. Aggiunge che la detenzione dei lotti, compatibile con l'assegnazione provvisoria, si sarebbe trasformata in possesso a seguito dell'assegnazione definitiva (dopo il collaudo finale e la detrazione del prezzo dei lotti dal contributo concesso), allegando che un semplice detentore qualificato non avrebbe certo potuto trasformare i lotti, né impiantarvi uno stabilimento industriale.

A tal fine adduce la rilevanza dell'art. 2, comma 5, d.l. 398/1993 (convertito con modificazioni dalla l. 493/1993) in base al quale: «*In caso di revoca dell'assegnazione del lotto con contestuale dichiarazione di decadenza dai contributi previsti all'articolo 39 del testo unico approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76*» (che ha recepito e sostituito l'art. 32 della l. n. 219 del 1981) «*per la mancata osservanza delle condizioni contenute nel disciplinare di concessione, il lotto e il contributo concesso possono essere attribuiti ad altro soggetto idoneo sotto il profilo tecnico-economico, con preferenza per i titolari di iniziative in attività nell'area industriale. Le opere e gli impianti eventualmente realizzati dal soggetto decaduto saranno valutati sulla base di perizia giurata dei lavori eseguiti e della spesa effettivamente sostenuta, da redigersi a cura di tecnico abilitato designato da parte del presidente del tribunale territorialmente competente, che curerà il reperimento della documentazione di spesa avvalendosi della Guardia di finanza*».



Tale disposizione testimonierebbe che l'impresa assegnataria sarebbe un "possessore", non già un mero "detentore", e come tale avrebbe diritto alle indennità per i "miglioramenti" ("opere" e "impianti") apportati ai lotti.

7.2. – Il Collegio reputa che sia condivisibile la qualificazione del Calzaturificio come detentore qualificato, piuttosto che come possessore, in linea con i principi affermati da questa Corte, in base ai quali, nell'ambito di un rapporto ad effetti obbligatori, come quello di specie, la *traditio* del bene non integra trasmissione del possesso (costituendo quest'ultimo una situazione di fatto, non trasmissibile con atto negoziale separatamente dal trasferimento del diritto corrispondente al suo esercizio), bensì l'insorgenza di una mera detenzione, sebbene qualificata (v. Cass. 16412/2017, con riguardo al concessionario di un bene comunale in forza di titolo invalido per difetto dei requisiti di forma; Cass. 10377/2017, con riguardo al convivente *more uxorio* rispetto all'abitazione di proprietà dell'altro), salvo che intervenga una *interversio possessionis*, mediante la manifestazione esterna della volontà di esercizio del possesso *uti dominus*, diretta contro il proprietario o possessore, nel senso che il rapporto instauratosi da lì in avanti tra l'*accipiens* e la *res tradita* appare sorretto dall'*animus rem sibi habendi*, ossia dalla riferibilità del potere di fatto esercitato sul fondo alla pretesa titolarità di un diritto reale, piuttosto che ai diritti derivanti da un mero rapporto obbligatorio (Cass. 29594/2021, 26521/2020, 24637/2016).

7.3. – Nella fattispecie in esame, dagli atti non emerge uno specifico atto di interversione del possesso, non potendo esso ravvisarsi nell'assegnazione definitiva dei lotti da parte dell'amministrazione, che non integra *ex sé* il compimento di idonei atti materiali, in opposizione al proprietario (Cass. 5037/2013, 27432/2014, 12080/2018; cfr. Cass. 21726/2019, che in relazione a una compravendita di immobile nulla per vizio di forma, cui le parti avevano dato esecuzione mediante la consegna della *res* e il pagamento integrale del corrispettivo, non ha ravvisato interversione del possesso nel trasferimento della residenza dell'*accipiens* nell'immobile e nell'attivazione delle utenze a proprio



nome, in quanto esse «di per sé non presuppongono il possesso, ma un mero rapporto di detenzione qualificata con la *res*»; v. anche Cass. 5211/2016, che ha configurato la consegna del bene al promissario acquirente, prima della stipula del contratto definitivo, non già come anticipazione degli effetti traslativi, bensì come contratto di comodato funzionalmente collegato al contratto preliminare, produttivo di effetti meramente obbligatori, con conseguente qualificazione della relazione con la cosa come detenzione qualificata e non possesso, in mancanza di prova di una *interversio possessionis* nei modi previsti dall'art. 1141 c.c.); risulta anzi che l'imprenditore si sia limitato ad insistere affinché venisse dato corso al decreto di trasferimento dei lotti industrializzati.

7.4. – Va da sé, allora, che nel caso di specie non sussiste il diritto al rimborso delle spese fatte per le riparazioni straordinarie e all'indennità per i miglioramenti recati alla cosa, previsto dall'art. 1150 c.c. in favore del possessore, all'atto della sua restituzione, trattandosi di una previsione che, in quanto di natura eccezionale, non può essere applicata in via analogica al detentore qualificato o a qualsiasi diverso soggetto (Cass. 28379/2017).

7.5. – Come visto, il ricorrente allega anche il disposto dell'art. 2, comma 5, d.l. 398/1993 sopra citato (*sub* 7.1.), laddove prevede, in caso di decadenza dalle provvidenze di cui all'art. 32 della l. 219/1981, uno specifico meccanismo per cui «*le opere e gli impianti eventualmente realizzati dal soggetto decaduto saranno valutati sulla base di perizia giurata dei lavori eseguiti e della spesa effettivamente sostenuta, da redigersi a cura di tecnico abilitato designato da parte del presidente del tribunale territorialmente competente, che curerà il reperimento della documentazione di spesa avvalendosi della Guardia di finanza*».

Il rilievo fa il paio con le deduzioni svolte dal Consorzio nell'appello principale (v. *sub* 1.3.), trascritte a pag. 22 della sentenza impugnata, in base alle quali: i) il Disciplinare prevedeva che, in caso revoca del contributo e dell'assegnazione dell'area, «*le accessioni [sarebbero state] regolate dalle norme del codice civile*» e il Concedente avrebbe dovuto provvedere a «*liquidare l'indennizzo eventualmente dovuto al beneficiario ai sensi della*



normativa sulle accessioni», sia pure solo «dopo che il medesimo beneficiario avrà provveduto a restituire il contributo ricevuto», ii) l'art. 1 del d.m. n. 157 del 2 luglio 1999 poneva a carico esclusivo del Ministero concedente «qualsiasi costo e/o indennità eventualmente dovuti per opere realizzate sul lotto anteriormente all'assegnazione».

Tale aspetto, al di là dello specifico contenuto del motivo, merita una breve digressione, per ragioni di chiarezza.

7.6. – L'azione per cui è causa è stata costantemente basata sul combinato disposto degli artt. 936 e 1150 c.c., per quanto in concreto declinata per lo più con riguardo al secondo.

Si tratta però di istituti ben diversi, ed anzi l'art. 1150 c.c. integra, ai sensi dell'art. 934 c.c., uno dei casi di deroga previsti dalla legge alla regola dell'accessione posta dall'art. 936 c.c.

7.6.1. – Invero, l'art. 1150 c.c. ha riguardo al rapporto tra il possessore (tenuto alla restituzione del bene) e il proprietario, presupponendo implicitamente che vi sia un'azione di rivendicazione, ai cui fini l'art. 1152 c.c. riconosce al possessore di buona fede convenuto lo *ius retentionis*, strumento di autotutela eccezionale, non applicabile al detentore convenuto con azione personale restitutoria.

La norma prevede una "indennità per miglioramenti", esplicitamente condizionata alla restituzione del bene, aggiungendo "purché sussistano al tempo della restituzione" (comma 1), poiché solo dal momento della reintegrazione nel godimento del bene il proprietario si trova nella situazione di poterne usufruire, e quindi di trarne vantaggio (Cass. 8156/2012).

Tra l'altro, poiché il diritto del possessore all'indennità per i miglioramenti recati alla cosa – e per le addizioni costituenti miglioramento – ha come presupposto la sussistenza dei medesimi all'atto della restituzione della cosa migliorata, è a tale momento che va riportata, ai sensi dell'art. 2935 c.c., la decorrenza del termine prescrizione del diritto medesimo (Cass. 2876/1991).



Ebbene, se il possessore è di buona fede, l'indennità è pari all'aumento di valore del bene; se è in mala fede, alla minor somma *inter expensum et melioratum* (art. 1150, comma 2, c.c.).

Dottrina e giurisprudenza precisano che deve trattarsi di un incremento di valore attuale ed effettivo che si verifica nel patrimonio dell'attore in rivendicazione (Cass. 16012/2002).

La norma contempla anche l'ipotesi in cui si tratti non di miglioramento, ma di addizioni (ad immobili), e in quel caso non fa alcun riferimento al tempo della restituzione, limitandosi a fare rinvio all'art. 936 c.c., con la sola specificazione che, qualora le addizioni integrino anche un miglioramento, e il possessore sia di buona fede, allora l'indennità deve necessariamente corrispondere all'aumento di valore conseguito dal bene, non essendo possibile l'opzione tra le due alternative contemplate dall'art. 936 c.c. (Cass. 8918/1991, 2390/1986).

7.6.2. – Diversamente, l'art. 936 c.c. attiene al rapporto tra proprietario di immobile e terzo che vi abbia compiuto opere con materiali propri, determinandone l'acquisto a titolo originario in capo al primo, secondo il principio dell'accessione ex art. 934 c.c., fin dal momento in cui esse vengono incorporate nel suolo.

Qui non viene in gioco il possesso, non c'è un comportamento *uti dominus*, non viene in rilievo un'azione di rivendicazione (al cui interno sia configurabile lo *ius retentionis*), né si fa alcun riferimento al momento della restituzione, perché si è di fronte ad una fatto – la realizzazione di opere da parte di un terzo su suolo altrui – che determina immediatamente l'acquisto a titolo originario in capo al proprietario, appunto per accessione.

La norma si preoccupa però di regolare le conseguenze economiche (immediate e certe) della acquisizione in proprietà delle opere eseguite dal terzo con propri materiali, per il vantaggio che ne deriva automaticamente al proprietario.

L'art. 936 c.c. contempla nel comma 1, in alternativa allo *ius tollendi*, che dà diritto al risarcimento del danno (non ipotizzabile nel caso in esame, ai sensi dei commi successivi), uno *ius retinendi*, che a norma del comma 2 comporta l'obbligo del



proprietario di pagare un indennizzo, da riferire, a sua scelta, al valore di materiali e mano d'opera, inteso come tutte le voci di spesa al tempo dell'esecuzione (Cass. 2273/2005), oppure all'aumento di valore recato al fondo; in tal caso, infatti, il vantaggio economico derivato al proprietario del fondo da detta costruzione od opera è prioritario ed assorbente rispetto al danno dal medesimo eventualmente subito (Cass. 26595/2021).

Si tratta di una indennità che costituisce debito di valore, (Cass. 6973/2017, 13603/2013, 8657/2006) e ha natura reintegratoria del patrimonio del terzo, tanto che le somme eventualmente versate dal proprietario vanno detratte dall'indennità (Cass. 5116/1986). Occorre quindi guardare all'impoverimento del patrimonio del terzo, non già all'arricchimento di quello del proprietario, anche se quest'ultimo ha strategicamente la scelta tra i due criteri sopra indicati, per evitare che il depauperamento del primo superi l'arricchimento del secondo.

L'obbligo di pagamento dell'indennizzo sorge dall'esercizio del diritto di ritenzione, che si verifica automaticamente quando le opere sono fatte in buona fede (Cass. 5420/2011, 50/1996) – cioè nella "scienza" e senza opposizione del proprietario (comma 4), ovvero per la scadenza del termine di sei mesi dal giorno in cui il proprietario ha avuto notizia dell'incorporazione (comma 5) – proprio perché esso ha natura di indennizzo e non di prestazione sinallagmatica, e non costituisce quindi condizione per la pienezza dell'atto di acquisto (Cass. 23347/2009).

In altre parole, il proprietario del suolo acquista la proprietà delle opere fin dal momento in cui esse vengono eseguite dal terzo con materiali propri e si incorporano nel suolo, salva la sua facoltà di *ius tollendi*, che gli viene riconosciuta per non rendere la sua condizione del tutto dipendente dal fatto arbitrario del terzo.

Ove tale facoltà non sia o non possa essere esercitata – a fronte, come nel caso in esame, di opere eseguite nella "scienza" e senza opposizione del proprietario, o nella buona fede del terzo – a quest'intimo spetta un diritto di credito, da farsi valere nei confronti del proprietario del suolo (Cass. 904/2019).



Legittimato passivo al pagamento dell'indennizzo è dunque il proprietario del suolo (mentre nella fattispecie in esame esiste, come si è visto, una specifica disposizione di legge che fa gravare l'onere di eventuali indennità sul Ministero, esonerando il Consorzio).

7.7. – Orbene, la corte territoriale, a fronte del continuo richiamo (anche) all'art. 936 c.c., si è peritata di aggiungere che nemmeno tale norma può trovare applicazione, per il dirimente rilievo che la disciplina dell'accessione ex art. 936 c.c. si applica *«soltanto quando l'autore delle opere sia realmente terzo, ossia non abbia con il proprietario del fondo alcun rapporto giuridico di natura reale o personale»*, come è, invece, nel caso in esame.

La statuizione, non specificamente censurata, risponde al consolidato insegnamento di questa Corte regolatrice per cui, in materia di accessione, è "terzo" colui che non sia legato al proprietario del suolo da un rapporto giuridico, di natura reale o personale, che lo legittimi a costruire sul fondo medesimo (Cass. 970/1983, 10699/1994, 27900/2017, 27088/2021; da ultimo, Cass. 5086/2022, per cui l'art. 936 c.c. ha riguardo solo all'autore delle opere che non abbia con il proprietario del fondo alcun rapporto giuridico di natura reale o personale che gli attribuisca la facoltà di costruire sul suolo, sicché, in favore del convivente *more uxorio* che abbia realizzato opere a sue spese sull'immobile di proprietà del *partner* si applica, semmai, l'art. 2041 c.c. sull'arricchimento senza causa).

Diversamente, ove sussista un diritto reale o personale che attribuisca al terzo la facoltà o l'obbligo di edificare su suolo altrui – come nel caso in esame – viene meno la ragione di applicare la disciplina dell'accessione, che è diretta alla soluzione del conflitto tra contrapposti interessi, poiché il conflitto risulta assoggettato ad una diversa e specifica disciplina, come ad esempio gli artt. 1592 e 1593 c.c. in tema di miglioramenti e addizioni nel rapporto di locazione, o gli artt. 983, 985 e 986 in tema di usufrutto (così Cass. Sez. U, 3873/2018, che peraltro ha confermato l'operatività dell'istituto dell'accessione a fronte di costruzione realizzata da uno dei comproprietari, sebbene non "terzo").



7.8. – Ebbene, nel caso di specie quella diversa disciplina specifica è rinvenibile proprio nel più volte citato art. 5, comma 2, del d.l. 398/1993, convertito dalla l. 493/1993, che la corte d'appello ha menzionato a pag. 25 della sentenza impugnata, pur senza fondarvi la decisione, attenendosi strettamente alla domanda, che come detto faceva leva sugli artt. 936 e 1150 c.c.

Del resto, nessuna delle parti risulta aver mai invocato espressamente l'operatività di quel meccanismo, sussumibile nell'ambito della volontaria giurisdizione, in base al quale le opere e gli impianti realizzati dall'impresa dichiarata decaduta si sarebbero dovuti valutare *«sulla base di perizia giurata dei lavori eseguiti e della spesa effettivamente sostenuta, da redigersi a cura di tecnico abilitato designato da parte del presidente del tribunale territorialmente competente, che curerà il reperimento della documentazione di spesa avvalendosi della Guardia di finanza»*.

Sebbene la norma sia alquanto ellittica sul punto, la *ratio* ad essa sottesa è evidente, e risiede nell'intento di evitare un arricchimento ingiustificato da parte del Ministero (o dell'ente da esso designato), che si avvantaggerebbe della restituzione del lotto incrementato dall'accessione dell'opificio industriale. Ma allora, perché si abbia quel vantaggio, occorre effettivamente che il bene sia restituito.

Sul punto, un ulteriore contributo alla comprensione della *ratio* sottesa alla norma in esame è indirettamente rinvenibile nell'affermazione già vista per cui anche il termine di prescrizione del diritto all'indennità, per i miglioramenti recati alla cosa e per le addizioni costituenti miglioramento, decorre, ai sensi dell'art. 2935 c.c., dal momento della restituzione della cosa migliorata, proprio perché quel diritto ha come presupposto la sussistenza di addizioni o miglioramenti all'atto della restituzione (Cass. 2876/1991, sia pure in tema di diritti del possessore).

Ciò che rileva, in altri termini è il nesso tra l'indennità e l'entità dei miglioramenti realmente esistenti al momento della restituzione della cosa.



7.9. – Si comprende allora perché le parti convenute, nell'opporre al riconoscimento dell'indennità rivendicata dall'attore, abbiano sin dall'inizio fatto leva sulla mancata restituzione dei lotti.

Aspetto, questo, che assume decisività proprio alla luce del disconoscimento della qualifica di possessore, da cui deriva, in assenza di uno *ius retentionis*, l'obbligo di restituzione in capo al soggetto qualificato come detentore qualificato.

E' pur vero che, in memoria, il Fallimento ha dato atto della sopravvenuta restituzione dell'immobile (all'esito di interventi urgenti di smaltimento di rifiuti e composti chimici pericolosi per l'ambiente, effettuati a cura e spese della curatela fallimentare) in data 16/10/2017, dunque dopo la pronuncia della sentenza d'appello e nelle more del ricorso per cassazione.

Tuttavia, si tratta di fatto successivo, non deducibile in sede di legittimità (e come tale non coperto nemmeno dal giudicato).

8. – L'ottavo motivo è inammissibile, poiché, a dispetto della corposa rubrica, si limita a sostenere in poche battute che la mancanza di motivazione della decisione di primo grado, rilevata dalla corte d'appello, avrebbe dovuto indurla a «*rideterminare in via indiretta tali indennità sulla scorta di un iter argomentativo congruente*», trascurando però il carattere assorbente del *decisum* di secondo grado, che fa leva sul disconoscimento della qualifica sia di possessore che di terzo in capo al Consorzio, con effetto dirimente rispetto alle indennità invocate.

9. – Il nono motivo, afferente lo *ius retentionis* attribuito al possessore dall'art. 1152 c.c., resta assorbito dalle considerazioni sopra svolte in merito all'insussistenza del possesso dei lotti da parte del Calzaturificio e, successivamente, dalla curatela fallimentare (v. sub 7.2. e 7.3.).

10. – Il decimo motivo è infondato, alla luce dei rilievi svolti *sub* 7.8. e 7.9., in ragione della natura sussidiaria dell'azione di ingiustificato arricchimento (Cass. 26199/2017, 2046/2018, 30109/2018) – a fronte dello specifico strumento allestito dall'ordinamento con l'art. 2, comma 5, d.l. 398/1993 cit. – oltre che per la mancata restituzione del bene (al momento della



decisione impugnata) che la corte territoriale ha **correttamente** individuato come presupposto logico del preteso arricchimento.

11. – Il “motivo” undicesimo in realtà non veicola censure, ma si limita semplicemente ad evocare le questioni in punto di *quantum* di cui avrebbe dovuto in tesi occuparsi il giudice di merito, in sede di rinvio.

12. – Le stesse considerazioni valgono per il dodicesimo mezzo, con riguardo alla regolazione delle spese.

13. – In conclusione, il ricorso va rigettato, ma le spese del giudizio di legittimità vanno compensate tra le parti, tenuto conto della complessità della vicenda e dei profili normativi messi a fuoco solo in questa sede.

14. – Sussistono i presupposti per il cd. raddoppio del contributo unificato, ex art. 13, comma 1-quater, d.P.R. 115/02 (Cass. Sez. U, 23535/2019, 4315/2020).

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Dichiara compensate tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

Ai sensi dell’art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall’art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20/04/2023.

Il Consigliere estensore

PAOLA VELLA

Il Presidente

CARLO DE CHIARA

